Содержание

Введение……

…3

Глава 1. Формирование расходов на образование: историко-правовые аспекты

9

§ 1. Формирование расходов на образование в дореволюционной России

9

§ 2. Формирование расходов на образование в СССР

27

Глава 2. Финансово-правовое регулирование расходов на образование в Российской Федерации

50

§ 1. Организационно-правовые основы образования в Российской Федерации

50

§ 2. Правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации

64

§ 3. Финансовый контроль за расходами на образование в Российской Федерации 79

Заключение…… 104

Список использованных источников 106

Введение

Общество - это динамичная категория и сложный механизм, структурированный институтами, складывающимися в разных сферах социальных взаимодействий[1]. Постоянно изменяясь и совершенствуясь, оно требует этого и от государственной политики, направленной на урегулирование всех видов общественных отношений с помощью правовых и иных действенных средств. Мысль о том, что совершенствование качества жизни общества и переход государства на новую ступень развития зависят от образовательной сферы, точнее от возможности

[1] Четвернин В.А. Проблемы общей теории права и государства. М., 2010. С. 14

осуществления гражданами права на образование, качества оказания образовательных услуг на протяжении последних нескольких лет действительно актуальна.

Назначение и сущность государства выражается в разрешении им наиболее важных задач, которые возникают и изменяются в процессе общественного развития, усложнения общественных связей и потребностей. Не подвергается сомнению тот факт, что реализация основных государственных функций становится возможной при соответствующей финансовой поддержке.

В Конституции Российской Федерации гарантируется общедоступность и бесплатность образования. Однако во многом данные гарантии приобретают возможность своего непосредственного воплощения в жизнь через обоснованную, исходя из принципов разумности и достаточности, и должным образом реализуемую государственную политику в сфере финансового обеспечения образовательной сферы.

Связь между образованием и бюджетными средствами, выделяемыми на образовательные цели - очевидна. По мере изменения курса государственной политики в области улучшения качества образовательных услуг – изменяются рычаги, способы и механизмы финансирования образования. Стык экономических и социальных функций современного образования предъявляет особенные требования к качеству последнего и позволяет выделить его в одну из основных государственных и общественных потребностей.

Некоторые ученые, труды которых внесли вклад в развитие науки финансового права, через категорию «потребности» подходят к определению государственных

расходов. Так, Капустин М.Н. отмечает, что государственные расходы имеют своим назначением удовлетворение общественных потребностей не непосредственно самими лицами, а при посредстве государства, которое берет на себя расходование получаемых им долей народного дохода[2]. В.А. Лебедев отмечает, что государственные потребности составляют круг различных надобностей, вызываемых общим характером государственной жизни. Также, он указывает на важный неоспоримый факт изменения потребностей в зависимости от исторического развития и усложнения[3].

Руководствуясь изложенным, при анализе публичных расходов, мы должны иметь четкое представление о том, как они соотносятся с государственными и общественными потребностями; каков «общий характер государственной жизни», на каком этапе исторического развития находится государство.

Принимая во внимание определение потребностей, предложенное В.А. Лебедевым, их сущность не вызывает вопросов. Своими словами, это то, в чем нуждается общество для осуществления жизнедеятельности и государство как особая форма организации общества и посредник реализации интересов последнего. Однако что именно имеется в виду, когда говорится об общем характере государственной жизни? Чтобы ответить на этот вопрос необходимо раскрыть сущность таких категорий как функции государства и государственная политика. Общепризнанным в теории государства и права

---

[2] Капустин М.Н. Чтение о политической экономии и финансах. Ярославль, 1879. С. 43.

[3] Золотые страницы финансового права России. Т. 1. У истоков финансового права; Т. 2. Лебедев В. А. Финансовое право: учебник. М., 1998-2000. С. 115.

является определение государственных функций как основных направлений деятельности государства. Функции государства отражают его сущность и назначение. Что касается государственной политики, то это более широкое понятие по сравнению с государственными функциями. Государственная политика заключает в себе стратегию государства, основанную на необходимости достижения определенных целей и задач и способы ее реализации в целях осуществления государственных и общественных интересов. Таким образом, функции государства раскрываются через разработку и проведение государственной политики, функции основное средство реализации государственной политики.

Что касается важности временного фактора в формировании государственной политики, то она заключается в объективных государственных и общественных изменениях, в наличие целей, приоритетов, сформированных под влиянием того или иного промежутка времени, на которые обязаны реагировать органы государственной власти, выступающие в качестве посредников реализации государственной политики.

В рамках диссертационного исследования предполагается осуществить комплексный анализ как государственных потребностей и сформированной под их влиянием государственной политики, так и функций государства на определенном временном отрезке, ибо ни один государственный институт не существовал и не существует обособленно от других. Также предполагается рассмотреть схему формирования расходов на образование, которая будет основана на нескольких последовательных стадиях: формирование государственной и/или общественной

потребности в образовании (просвещении); образование (просвещение) становится частью государственной политики; на развитие образования (просвещения) направлена деятельность государства, непосредственное формирование расходов на образование (просвещение) в системе публичных расходов.

Актуальность работы при этом не подвергается сомнению и выражается в необходимости изучения проблематики, связанной с формированием публичных расходов в Российской Федерации, посредством анализа нормативной правовой базы, государственной политики в сфере образования, государственной политики в области достаточного и разумного расходования бюджетных средств на реализацию данного приоритетного направления. При этом не менее важным, на наш взгляд, является изучение эволюции образования и роста расходов на образование, начиная с этапа их появления в системе публичных расходов.

Степень научной разработанности проблемы. Учитывая, что рассматриваемая нами проблематика находится на стыке образовательного и бюджетного права, представляется обоснованным изучение литературы двух обозначенных направлений в их взаимосвязи. Так, основы изучения конституционного права граждан на образования были заложены В.М. Сырых, в более детальное рассмотрение проблемных аспектов права на образование внесли свой вклад А.В. Белозеров, Т.А. Владыкина, Е.Д. Волохова, В.В. Гаврищук, А.Г. Кислов, А.Н. Козырин, Ю.А. Кудрявцев, Н.Г. Типенко, Т.Н. Трошкина, Д.А. Ягофаров и другие. Основы науки финансового права и проблемные аспекты основных ее категорий, в том

числе и вопросы финансового обеспечения, нашли отражение в работах К.С. Бельского, Е.Ю. Грачевой, Т.С. Ермаковой, А.Н. Козырина, Д.Л. Комягина, А.А. Ялбулганова и т.д.

Принимая во внимание, что в рамках диссертационного исследования приводятся исторические данные относительно процесса формирования расходов в дореволюционной России и Советском союзе были изучены труды таких ученых как Г.В. Вернадский, Л.К. Воронова, В.А. Лебедев, Е.Н. Медынский, П.П. Мигулин, И.Х. Озеров, К.Н. Плотников, В.Н. Сторожев, К.И. Субботина, С.В. Рождественский, Б.А. Рыбаков, И.И. Янжул.

Цель диссертационного исследования состоит в анализе правового регулирования формирования и осуществления расходов на образование как внутренней функции государства с учетом исторического опыта и современного состояния. Постановка обозначенной цели обусловлена необходимостью решения следующих **задач:**

- дать общую характеристику публичным расходам посредством исторического анализа и соотношения с такими категориями как государственные расходы и бюджетные расходы;

- проанализировать историю возникновения расходов на образование в системе публичных расходов в российском государстве;

- исследовать содержание расходов на образование;

- оценить финансовое обеспечение образования с учетом принципов эффективности и разумности;

- выявить тенденции в формировании расходов на образование в Российской Федерации;

- дать характеристику финансовому контролю в сфере образования.

Объект исследования: отношения, складывающиеся в процессе формирования расходов на образование.

Предмет исследования: нормативно-правовая база, регулирующая расходы на образование и складывающаяся вокруг нее правоприменительная практика.

Методология исследования: при подготовке исследования использовался ряд общенаучных методов (диалектический метод как универсальный метод познания, метод анализа и синтеза); частнонаучных методов (логический, исторический, социологический методы, метод анализа статистических данных), а также собственно юридические методы (сравнительно-правовой и формально-юридический).

Практическая и теоретическая значимость исследования: теоретико-правовые наработки, с учетом современных реалий, могут быть использованы в правоприменительной деятельности, в учебном процессе.

В результате проведенного диссертационного исследования **на защиту выносятся следующие положения:**

1. Образование прошло длительный путь от признания его в качестве второстепенной функции государства, существующей в целях содействия реализации иных направлений деятельности государства, к одной из приоритетных государственных и общественных потребностей, что отражалось на формировании расходов.

2. Особенностью расходов на образование в системе публичных расходов всегда являлась их ориентированность не столько на получение краткосрочного результата, сколько на создание потенциала для устойчивого развития общества в будущем.

3. Публичные расходы отражают основные направления деятельности государства, требующие финансовой основы и сформированные в зависимости от государственных и общественных потребностей.

4. Какими бы существенными изменениями не сопровождалось развитие системы образования, и как бы в зависимости от этого не изменялась государственная политика в области ее финансирования, первостепенным инструментом в области установления законности в сфере реализации права каждого на образование является финансовый контроль.

Апробация результатов исследования осуществлена через публикацию основных тезисов диссертации в виде статей в научных журналах и сборниках, представление отдельных частей диссертации посредством выступления на международных и межвузовских конференциях, научно-практических семинарах, участия в конкурсах, выставках, форумах.

Глава 1. Формирование расходов на образование: историко-правовые аспекты

§ 1 Формирование расходов на образование в дореволюционной России

Развитие системы образования – одно из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Однако так было далеко не всегда. Именно поэтому интересным и актуальным представляется рассмотрение вопросов о том, когда в Российском государстве возникла потребность в образовании; с какого момента образование можно считать одним из направлений деятельности государства, а также, когда появились расходы на образование в системе публичных (бюджетных) расходов. Учитывая тот факт, что система образования, исходя из содержательного критерия, включает в себя несколько уровней, предстоит ответить на вопрос о том, когда в системе государственных расходов появились расходы на общее среднее и высшее образование.

Этап Киевской Руси. Придерживаясь выбранной нами за основу концепции, отметим, что основные **государственные потребности** на обозначенном историческом отрезке представляли собой защиту от кочевых племен и укрепление связей с соседями в целях распространения торговли. С необходимостью удовлетворения соответствующих потребностей сталкивались все государства раннего средневековья. В целях их достижения необходимо было добиться государственного единства. Отчасти, это повлияло

на формирование государственной политики Киевской Руси, которая была направлена на объединение славянских земель, укрепление культурного и идейного единства государства. Нетрудно заметить, что принятие в 988 году единой государственной религии - христианства было необходимо в контексте реализации государственной политики. Однако одного факта принятия было недостаточно. Именно поэтому одним из направлений деятельности древнерусского государства (его непосредственной функцией) становилось распространение христианства на Руси. Как видно, просвещение как таковое, не входило в число государственных приоритетов, и напрямую не являлось направлением государственной политики. Однако косвенно оно было необходимо для удовлетворения потребностей, обозначенных выше, в связи с тем, что для реализации функции распространения христианства на Руси возникает необходимость в **обученном** духовенстве. Именно поэтому появляются первые школы при церквях.

Так начали появляться первые расходы на образование. Система расходов Киевской Руси была довольно проста - на княжеские нужды, на содержание двора направлялось 1/3 доходов, 2/3 - на государственные потребности. Образование в Киевской Руси финансировалось церковью и князьями. Первоначально князь Владимир выделил на поддержание церкви десятую часть своих доходов - десятину[4]. Впоследствии десятиной стали именовать налог, взимаемый с населения в пользу церкви[5]. Как отмечает В.А. Лебедев, не каждая цель

[4] Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества. М., 1995. С. 323.
[5] Холмогоров В.И. Исторические материалы для составления церковных летописей Московской епархии. Вып. 4. М., 1885. С.7

государственная влечет за собой расход из государственной казны, при этом конкретизируя, что удовлетворение этих потребностей лежало бы на государстве, если бы они не удовлетворялись иначе[6]. Таким образом, расходы на образование в Киевской Руси, являясь государственными, производились церковью, которая в свою очередь финансировалась посредством взимания с населения особого налога – десятины. Ярослав продолжил распространение духовного образования, создав в 1030 г. богословские школы в Новгороде и Курске[7].

В период феодальной раздробленности монастыри по-прежнему остаются центрами образования[8]. Продолжают функционировать школы и училища по подготовке духовных лиц. В период татаро-монгольского ига образование не развивается. Татарское иго значительно затормозило политическую и духовную жизнь России, в связи с чем более развитые западные соседи стали причислять ее к числу азиатских государств. Неустройства сказывались во всем: в области государственного управления, народного хозяйства, судоустройства, ратного дела, в отношении нрава и образа жизни[9].

К проблеме необходимости развития образования возвращаются лишь **во второй половине XVII века.** Так, по мнению В.Н. Сторожева[10] именно после смутного времени

---

[6] См. Золотые страницы финансового права России. С.119.

[7] Вернадский Г.В. История России. Т.1. Древняя Русь. Тверь - М. 1996. С. 136.

[8] Погодин М.П. Образование и грамотность в древнем периоде Русской истории. М., 1871. С. 1-28.

[9] Михеев С.П. История Русской армии. Вып. 1. М. 1910-1912.

[10] В.Н.Сторожев с 1888 по 1895 гг. являлся служащим архива Министерства юстиции Российской империи. После выхода в отставку работал преподавателем в одном из Московских частных учебных

начинается коренное перерождение всех основ русской жизни, где основной целью является создание могучего политического целого, составившего крупное звено в европейской цивилизации. Михаил Федорович принял государство в крайне трудном положении: при отсутствии средств в казне, они были необходимы, и в первую очередь, на войны с врагами и усмирение мятежей. Именно поэтому на содержание армии направлялось значительное количество имеющихся средств (в 1631 году - 3 млн., а в 1680 - 10 млн.)[11]. При этом, по мнению П.П. Мигулина[12], на народное образование в современном понимании этого слова средства не выделялись. То есть государственной заинтересованности в образованности населения не было. Однако очевидна была другая потребность – повышение уровня военного искусства. Государственные средства тратились на оплату труда иностранцев, без помощи которых удовлетворить эту потребность не представлялось возможным.

Именно XVII век создает платформу для петровских преобразований, благодаря которым в XVIII веке Россия становится полноценным «европейским политическим телом»[13]. Что интересно, для XVII века основная потребность государства опять-таки заключается не в развитии

заведений. В. Н. Сторожев известен своими печатными сочинениями в периодических изданиях («Русская мысль», «Сборник Правоведения», «Образование»).

[11] Мигулин П.П. Экономический рост русского государства за 300 лет (1613-1912). М. 1913. С. 29.

[12] П.П. Мигулин — экономист, окончивший Харьковский университет. С 1899 года читал лекций по финансовому праву в Харьковском университете. Известен своими трудами «Регулирование бумажной валюты в России», «Русский государственный кредит со времен Екатерины II до наших дней», «Русский государственный кредит» (Т. II) и т.д.

[13] Сторожев В.Н. К истории русскаго просвещения XVII в. Киев. 1890. С. 13.

образования как основы для повышения культурного уровня населения, а в модернизации уклада жизни в целом. То есть развитие образования не являлось самоцелью. Так широко сформулированная государственная потребность реализуется посредством вполне определенных направлений государственной политики: преодоление отсталости по сравнению с Западом, настройка государственного уклада на европейский политический лад. В целях реализации соответствующих направлений государственной политики XVII века приходит осознание необходимости умственного и нравственного развития. Реформы требуют знаний. Интересным представляется тот факт, что некоторые ученые (см., например, В.Н. Сторожев) объединяют все открывающиеся в то время образовательные учреждения под наименование «правительственная школа». Объясняется это следующим: «… школу XVII века создали не идеальное стремление к познанию, не потребность в умственной выправке, а нужда в ученых, справщиках книг священного писания, образованных переводчиках, ловких бюрократов, знакомых с Европой дипломатов»[14]. Таким образом, одной из государственных функций (которая является основным направлением деятельности государства в рамках выбранного им курса государственной политики) можно считать создание «правительственной школы», готовящей специалистов в духе основных государственных потребностей. Однако открывающиеся в то время школы существовали недолго и сталкивались с проблемой отсутствия учителей (единственной образованной группой в то время было духовенство). Первая «правительственная школа» создается при содействии

[14] Там же. С. 14.

патриарха Филарета в 1632 году и существует до 1634 года. Однако педагогические кадры, компетентные в разрешении поставленных перед школой задач, отсутствовали. Несмотря на то, что способствовать разрешению проблемы могло приглашение специалистов из-за границы, их не приглашают, поскольку опасаются чрезмерного влияния католических и протестантских учений.

В 1648 году открывается Андреевский училищный монастырь, в рамках которого преподают киевские ученые, владеющие латинским и греческим языками[15]. Необходимо отметить, что монастырь открывается частным лицом – Ртищевым Ф.М. на собственные средства.

Подготовка государственных кадров является не единственной функцией, которую пытались решить посредством образования школ. Как известно значимым событием XVII века являлся церковный раскол. В рамках данных событий на школы возлагалась обязанность по исправлению церковно-богослужебных книг. Так, например, в этих целях в 1665 году создается Заиконо-Спасская школа. Однако все школы, как уже отмечалось, существовали недолго. Исключение составляет лишь открывшаяся в 1682 году Славяно-Греко-Латинская академия, просуществовавшая до 1814 года.

Что касается расходов на образование рассматриваемого периода, то какие-либо цифры, на основании которых можно было бы определить их место в системе публичных расходов, привести довольно-таки сложно в виду отсутствия статистических данных. Тем не менее некоторую данные

[15] Вернадский Г.В. История России. Т.5. Московское царство. В 2-х ч. Ч. 1. Тверь, М. 1997. С. 236.

приводит Мигулин П.П. за 1648 год: из 1125 тыс. рублей государственных расходов, расходы на армию составляли 700 тыс. рублей, на дворцовое управление − 224 тыс., на казенные предприятия − 68 тыс., на пенсии − 42 тыс, на пути сообщения и постройки по 36 тыс. рублей. Как видно, расходы на образование не были в числе государственных.

Можно предположить, что применительно к XVII веку схема финансирования образования не претерпела существенных изменений по сравнению с Киевской Русью, образование по-прежнему финансировалось церковью при санкционировании этого процесса государством. Также с данного этапа начинается внедрение в систему финансирования образования частных средств, что приобретет широкий размах в последующие годы (в особенности в период правления Александра I).

К началу **правления Петра I** четко осознавалась потребность в повышении технического потенциала страны. В XVII веке не было открыто не одной школы, основанной на преподавании естественных и технических наук. Именно поэтому в числе основных государственных потребностей лежала необходимость модернизации уклада жизни, которая находила отражение в направлениях государственной политики Петра I. На наш взгляд, основными направлениями государственной политики начала XVIII века являлись: преодоление отсталости по сравнению с Западом и укрепление как внешнего, так и внутреннего положения России на карте мира.

Что касается просвещения, то оно по-прежнему не стояло в числе государственных приоритетов. Однако именно при

Петре I развитие просвещения «вырастает» из государственного мероприятия в рамках реализации государственных функций до самостоятельной государственной функции, имеющей, правда, прикладное значение. При этом является важным, что в системе публичных расходов появляются расходы на образование. Так, при Петре I появляются расходы на медицину, на школы, академии, духовенство, благотворительность. Также, он сокращает расходы на дворцовое управление с 19% (как в 1680 году) до 4,5% (в 1701 году), а в последующем до 3% (в 1724 году). При всем при этом необходимо отметить, что основную часть расходов составляли военные расходы (3/4 бюджета), в число которых входили также расходы на флот[16].

Распространена точка зрения, что Петр I уделял повышенное внимание развитию образования, так почему же нами отмечается, что данная функция носила второстепенный характер и существовала во исполнение других, более важных?

Образование и оборона страны. Действительно, во время правления Петра I было открыто значительное по сравнению с предыдущими периодами количество школ. Более того, они стали выстраивать собой некоторую систему: низшие и средние школы; общие и специальные. Однако принимая во

[16] Лешков В.Н. Народное просвещение по указам Петра Великого: читано 21 февр. 1877 г. в годичном заседании Московскаго юридическаго о-ва. М., 1877. С. 23.
В.Н. Лешков — известный юрист, профессор Московского университета второй половины XIX века. Область профессиональных интересов – международное право и полицейское право. Известен рядом статей в издании московского юридического общества под названием «Юридический вестник», а также такими трудами как «Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII в.» и «О древней русской дипломатии».

внимание опыт предшественников, и понимая, что церковное образование не может обеспечить **подготовку кадров, в том числе в области военного искусства**, большинство открытых государственных школ носят специализированный характер, например, в 1701 году создается Навигацкая школа, основной задачей которой является подготовка кадров для флота; в 1715 году открывается Морская академия; в 1707 году − Медицинская школа при военном госпитале; в 1715 году − Инженерная и Артиллерийская школы[17].

Образование и промышленность. Развитие торговли и промышленности рассматривались Петром I как путь к повышению уровня государственного благосостояния. Мы не будем заострять внимание на конкретных направлениях деятельности в рамках обозначенного направления в период правления Петра I, т.к. об этом достаточно много написано в учебной и научной литературе. Необходимо отметить, что в рамках государственной политики, направленной на развитие промышленности, начало уделяться внимание образованию. Именно при Петре I осознается значимость образования для успехов промышленности и торговли, а последнее является неотъемлемым условием экономического развития государства. Во второй половине XIX века И.И. Янжул верно отметил: «Важнейшим моментом в развитии промышленности является образование народа во всех его видах одинаково как степень его общего умственного развития, так и технического, ремесленного обучения»[18].

[17] Мигулин П.П. Указ. соч. С. 36

[18] Янжул И.И., Чупров А.И. Экономическая оценка народного образования. СПб., 1899. С. 28.

Как и в случае с военным искусством развитие образования в рамках расширения промышленности заключалось в открытии специализированных школ, например горнозаводских, горнорудных школ при заводах. Например, в 1716 году была открыта горнозаводская школа при Олонецких заводах[19].

Необходимо отметить, что Петр I внес значительный вклад в развитие самого понятия «просвещение». Применительно к образованию именно Петр I выявил основные составляющие его элементы: воспитание и обучение. А также разделил образование на воспитание и обучение, которое осуществляется семьей, общинами и собственно просвещение, составляющее продукт всего народного общества, с его наукой и искусством[20]. К тому же, Петр I отделил светское образование от духовного. От этого напрямую зависело формирование государственных расходов.

Образование и централизация власти в стране. Основная идея централизации власти в стране как важное направление государственной политики Петра I заключалась в формировании предметной специализации управления (по делам армии, юстиции, коммерции и т.д.). При этом существенным изменениям подверглась система церковного управления: церковь стала подчиняться Императору. Таким образом, если ранее церковь была самостоятельна в выборе приоритетов своего существования, то теперь именно Император определял основные направления ее деятельности.

---

[19] Кеппен А.П. Горнозаводская промышленность России: (История горн. дела; горно-учеб. заведения). СПб. 1893.
[20] Лешков В.Н. Указ. соч. С. 18.

Именно этим и начал заниматься Петр I. Так, Указом от 28 января 1723 года были утверждены следующие положения:

- посредством монастырских средств необходимо было создавать лазареты, госпитали, семинарии для образования и т.д.

- необходимо было рассмотреть, сколько хлеба и сколько денежных средств у монастырей и вычесть оттуда на образовательные учреждения (духовные училища, семинарии, школы).

Принципиальным нововведением стал являться тот факт, что в рамках реализации церковной реформы государство стало участвовать в планировании расходов, осуществляемых церковью. Так, церковные расходы включали в себя следующее: жалование церковным чинам, средства на удовлетворение церковных потребностей, на больных и страждущих, на библиотеки. Расходы на школы при церквях при этом определялись в размере, указанном Синодом[21].

Что касается формирования расходов на образовании, то применительно к периоду правления Петра I в этом процессе происходят некоторые изменения. Принимая во внимание, что ранее образование финансировалось только церковью, в начале XVIII века в этом процессе стали задействоваться отдельные ведомства, заинтересованные в развитии той или иной профессиональной отрасли. Что касается духовного образования, то ранее церкви, будучи автономными в отношении государства, могли открывать духовные училища, семинарии, школы и, соответственно, финансировать их, а могли этого и не делать. Теперь же в отношении церквей

[21] Там же. С. 21.

действовал императив в области необходимости развития системы образования.

По мнению С.В. Рождественского, пестрый порядок управления профессиональными школами не выделялся в особую отрасль государственного управления, а, соответственно, в общем государственном бюджете расход на народное образование не мог быть выделен в особую рубрику[22]. Тем не менее, при Петре I финансирование народного образования приобрело систематический характер. Нельзя сказать, что развитие образования было одной из приоритетных потребностей государства, однако последнее было заинтересовано в его развитии в виду его значимости в реализации иных, приоритетных направлений государственной политики и вытекающих из них конкретных направлений деятельности государства.

Что касается потребностей, то нами отмечалось, что они делятся на государственные и общественные. В современной России они чаще всего совпадают в виду того, что народ является единственным источником власти, а на государство в лице его компетентных органов возлагается задача выражать волю народа. Иначе обстояло дело в имперской России, когда государственные и общественные потребности не совпадали. В отношении образования в Указе Петра I от 5 ноября 1723 года отмечается, что «народ как дети, которые никогда за азбуку не примутся, когда от мастера не приневолены будут». И в продолжение этой мысли добавляется: «не все ль неволею сделано?».

Рождественский С.В. Очерки по истории систем народного просвещения в России в XVIII-XIX веках. Т. 1. СПб. 1912. С. 134.

Одной из задач, которую не удалось удовлетворить Петру I, являлось создание университета. Однако опять-таки в основе функционирования этого университета, по мнению Петра I должно было лежать «профессиональное (техническое) обучение». Называя воспитание в качестве составной части образования, Петр I не уделяет ему должного внимания, отмечая, что это прерогатива семьи, а государство должно заботить просвещение именно в общегосударственном значении.

Обозначенная проблема получила свое разрешение в рамках государственной политики его последователей. Вопрос финансирования образования в России не был статичен. Так, во время правления Екатерины II расход на образование был выделен в особую рубрику и составлял при этом 73 тыс. рублей в год (в рамках обозначенной суммы финансировались академии наук и художеств и университет). В отношении остальных образовательных учреждений система финансирования не изменилась[23].

Образование и его финансирование при **Александре I.** На момент восхождения на престол Александра I в России существовали следующие виды образовательных учреждений: училища (приходские, уездные), гимназии, университеты (первый университет был открыт при Елизавете Петровне). За время правления Александра I было открыто 4 университета, 4 лицея, 58 гимназий, 100 уездных училищ, множество народных школ. Именно с этого периода можно говорить, что появилась потребность в образовании в современном понимании этого слова. Как справедливо отмечает Рождественский С.В.: «потребовалось целое столетие на то,

[23] Там же. С. 176.

чтобы задачи народного просвещения, смутно обозначившиеся в конце XVII, были поставлены вполне ясно и отчетливо: чтобы светское образование, отделившееся от религиозно-нравственного просвещения, разделилось, в свою очередь, на две одинаково важные области, образование общее и профессиональное, чтобы выяснилось самостоятельное значение общего образование, чтобы государство определило свои права и обязанности по отношению к народному просвещению»[24].

В связи с возникновением потребности в образовании, сформировались и некоторые направления государственной образовательной политики, которые выражались в перерастании государственной потребности в образовании в общественную, стимулировании получения образования посредством государственных льгот, расширении пределов знаний развитием науки и т.д. Основные ориентиры государственной политики находили отражение в конкретных направлениях деятельности государства – его функциях. Применительно к системе образования в период правления Александра I основной функцией являлось распространение просвещения, формирование принципов образования.

Как известно, одной из значимых реформ Александра I была министерская реформа, в рамках которой управление народным образованием было сосредоточено в самостоятельном ведомстве – Министерстве народного просвещения. Что касается формирования расходов в период правления Александра I, то в данном процессе также произошли кардинальные изменения. Точнее сказать

[24] Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802-1902. СПб. 1902. С. 785.

изменения произошли во всем процессе ведения хозяйства, оно стало оформляться в форме некоторого плана на определенный период времени.

По мнению И.Х. Озерова, до XIX века бюджет представлял собой форму домашнего счетоводства короля: не было государственного контроля, не было отчетности[25].

Приведем статистические сведения относительно расходов на образование во время правления Александра I, а также отметим, какой процент им отводился в системе публичных расходов. Так в расходы по части Министра народного просвещения в 1803 году входили расходы на училища и воспитательные дома (1.182,681 рублей), на экспедицию для приискания цветных камней 15 тыс. рублей, на доделку Московского университета, расположенных в течение 10 лет, в каждом по 5 тыс. рублей[26].

В 1804 году расходы по части Министра просвещения составили 2.281.383 рублей, что составляет 2 % от общего количества расходов. В рамках данного раздела выделялись следующие виды расходов: на жалование министру − 29,187 рублей, на департамент − 21.072 рублей, на училища и воспитательные дома − 2.149.213 рублей, на экспедицию для приискания цветных камней – 15 тыс. рублей, на устроение Харьковского университета – 66.910 рублей.

В 1805 году заметен небольшой рост расходов на просвещение, сумма которых выросла до 2.610.682 рублей. Однако в системе публичных расходов их место не изменилось: расходы по части Министерства народного

[25] Озеров И.Х. Основы финансовой науки: курс лекций, чит. в С.-Петерб. и Моск. ун-те. Вып. 1-2. М. 1909-1910. С.

[26] Вся использованная далее статистика – Куломзин А.Н. Финансовые документы царствования императора Александра I**.** СПб. 1885.

просвещения составили 2% от общего количества расходов. В рамках данного раздела предусмотрены расходы на жалование министра – 29.187 рублей, на департамент − 21.072 рублей, на училища и воспитательные дома − 2.810.422 рублей.

Проследим динамику роста расходов на образование посредством приведения статистических данных за 1824-1825 годы, т.е. к концу правления Александра I. Так, в 1824 году расходы на образование составили 6.538.350 рублей, что составляет 1,5% от общего количества расходов, а в 1825 году – расход составил 3.636.281 рублей (1% от общего количества расходов).

Следует отметить, что бюджетные расходы были не единственным источником финансирования образования. Так, государство было заинтересовано в привлечении внебюджетных источников, в основном в форме добровольных пожертвований. Причем для их привлечения использовалась нетипичные средства стимулирования граждан. К тому же с согласия государства привлечением внебюджетных источников занималась профессура, работающая в образовательных учреждениях.

Так, Н.Я. Аристов в своей работе приводит следующие факты[27]. Профессор Казанского университета Кондырев П.С. «в течение трех лет ездил по России, приглашал к пожертвованиям население и всюду встречал живое сочувствие к делу и собирал средства. Пожертвования

[27] Н.Я. Аристов - известный историк. Работал преподавателем истории в Казанском, Варшавском, Харьковском университетах, в Нежинском историко-филологическом институте. Круг профессиональных интересов довольно-таки широк, в числе которых экономическая история со времен Киевской Руси, народные движения, археология и т.д.

ежегодно доходили до нескольких десятков тысяч»[28]. На соответствующим образом привлеченные средства были открыты в 1803 году Харьковский университет (Слободско-украинское дворянство пожертвовало 400 тысяч рублей), Ярославская гимназия (Демидов П.П. жертвует 3578 душ и 300 тыс.рублей) в 1805 году Училище высших наук в Нежине (Безбородко А.А. завещал 210 тысяч рублей)[29].

Что касается инструментов стимулирования пожертвований, то они были выражены в основном в форме поощрений за пожертвования.

Так, в целях поощрения жертвователей государством назначались награды и почести. Штиглиц, например, пожертвовал 100 тысяч рублей в целях обеспечения своих братьев дворянским достоинством. Еще один интересный пример: уровень образования влиял на количество лет службы в армии: без образования − 6 лет; начальная школа − 4 года; городское или уездное училище − 3 года, высшее образование – полгода.

Также государство активно стимулировало процесс получения образования. Так, например, с 1803 года не допускались к гражданской службе лица, не окончившие курс в училище. С 1809 году запрещено было производить в 8-й и 5-й классы чиновников, не имевших университетского аттестата[30].

---

[28] Аристов Н.Я. Состояние образования России в царствование Александра I-го. Киев. 1879. 44с.

[29] Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802-1902. Спб. 1902.

[30] Именной указ, данный Сенату от 6 августа 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники» // ПСЗ-I. Т. XXX. № 23771.

Таким образом, начиная с правления Александра I можно говорить о формировании потребности в образовании, которая непосредственно находила отражение в направлениях государственной политики и конкретных направлениях деятельности государства – его функциях. Следует отметить, что именно с этого момента зарождаются некоторые принципы образования – бесплатность, всесословность и преемственность образовательных программ.

Следующий этап, который бесспорно внес коррективы в процесс формирования расходов на образование, относится к концу XIX – началу XX века. Начиная обзор принципиальных изменений со времени правления Александра II, необходимо отметить реформу местного самоуправления и финансовую реформу. Государство во время вступления на престол Александра II переживало тяжелые времена в связи с неблагоприятным исходом Крымской войны: казна была опустошена, промышленность не развивалась. Однако война оказало благоприятное воздействие на формирование государственной политики. При столкновении с развитым во всех отношениях Западом была обнажена отсталость России во всех сферах государственного и общественного уклада. Поэтому основной государственной потребностью было восстановление, оздоровление и развитие экономического, политического, социального секторов государства, что всецело осознавалось Александром II.

Что касается финансовой реформы, то ключевой фигурой в ее реализации являлся В. А. Татаринов. Будучи командированным в Западную Европу в целях заимствования положительного опыта (1862 год), Татаринов привнес ценные

нововведения в процесс составления бюджетной росписи (появились правила ее составления), а также в процесс осуществления финансового контроля.

Что касается земской реформы 1864 года, то, не вдаваясь в ее подробности, отметим, что образование, как и расходы на него, входило в число вопросов земского значения. Нельзя при этом сказать, что государство не финансировало образование, в общей смете расходов предусматривались расходы на образование. Однако основной груз ответственности за данный процесс был возложен именно на земства. Хотя, как отмечает В.А. Лебедев, в первое время существования земств полноценной работы в отношении составления земского бюджета, а, соответственно, и финансирования тех или иных отраслей не осуществлялось, т.к. не было практического опыта[31]. Именно поэтому, в первые годы существования земств расходы на образование были не значительны. Причем из этих расходов основное значение приобретало финансирование начальных школ. Возможно, именно в начальном образовании состояла общественная потребность, учитывая, что земства при составлении бюджета должны были на нее опираться.

Однако нельзя не отметить один положительный момент: до XIX века о существовании общественной потребности в образовании говорить не приходилось. При Александре I необходимость в образовании и сам смысл образования расценивался обществом неоднозначно, потребность отчасти признавалась, но способы ее реализации – нет. Аристов Н.Я., например, приводит в своей работе слова Шишкова А.С., высказывающегося против внедрения иностранного элемента

[31] См. Золотые страницы финансового права России. С. 114.

в развитие образования: «русскому надобно русское воспитание, он должен любить свой язык, свою одежду и сохранять черты благородного характера предков»[32].

Создание земств и возложение на них обязанности удовлетворять местные потребности способствовало самостоятельному общественному осмыслению и обеспечению этих потребностей. Возможно, именно этим обусловлен приоритет в области финансирования начального образования: необходимо было освоить азы просвещения, и общественность это понимала, что, несомненно, являлось шагом вперед.

Однако публиковались научные рассуждения, основанные на обратной точке зрения. Так, А.М. Гренштейн в своей работе отмечает, что затраты на образование в губерниях постоянно растут, «от народной школы трещит земский бюджет». Однако при этом «крестьяне смотрят на нее с каким-то своеобразным почтением, не понимая как ничтожно ее образовательное значение». Гренштейн А.М. отмечает, что земская школа дает азбучную грамотность, которая никакой цены не имеет, если за ней не следует дальнейшее образование[33].

Возвращаясь к вопросу государственного финансирования образования, необходимо отметить, что в правилах составления росписей была заложена ведомственная классификация, именно поэтому образование относилось к числу расходов не только Министерства народного просвещения. Так, В.А. Лебедев приводит следующую

[32] См. Аристов Н.Я. Указ. соч. С.16.
[33] Гренштейн А.М. Народное образование. Спб. 1897. С. 5

статистическую информацию относительно расходов на образование, актуальную на 1870-1880 годы:

- расходы Министерства народного просвещения составляют в среднем 17 млн. рублей;

- расходы Министерства военного на военные образовательные учреждения составляют около 5 млн. рублей;

- расходы Министерства морского - 450 тыс. рублей;

- расходы Министерства финансов – 30 тыс. рублей;

- расходы Министерства государственных имуществ – 80 тыс. рублей;

- расходы Министерства Внутренних дел –71 тыс. рублей;

- расходы Министерства путей сообщения – 185 тыс. рублей;

- расходы Министерства юстиции – 168 тыс. рублей.

К тому же на образование расходовало средства Синодальное ведомство (около 11 млн. рублей)[34].

Рост расходов на образование заметен применительно к 90-м годам XIX века. Что касается земств, то их доля в общем количестве расходов на образование составляла 57 %[35]. Причем интересный момент: расходы на просвещение зависели от конкретной местности, принимая во внимание, что земское положение было введено не во всех административных единицах. Где действовало земское положение, образование финансировалось в совокупности с государственными расходами и колебалось в размере от 0,7% (Олонецкая губерния) от общего количества расходов земств

[34] См. Золотые страницы финансового права России. С. 116.
[35] Медынский Е.Н., Пфингстен Н. Бюджеты земских школ // Земское дело. 1914. № 21. С. 23.

до 10,9% (Херсонская губерния)[36]. В тех губерниях, где не было введено земское положение, расходы на образование представляли собой сумму, реально необходимую для содержания всех учебных заведений, находящихся на определенной территории. Не сложно предположить, что в этих губерниях расходы на образование были выше и занимали более высокий процент в системе публичных расходов. Так, расходы на образование (рассматриваем на примере статистических данных за 1894 год) Бессарабской губернии составляли в среднем 14,3% в системе публичных расходов, Витебской − 20,4%, Волынской − 20,5%, Гродненской − 12,2%, Екатеринославской − 14,9%, Киевской − 16,6%, Ковенской − 16,6%, Курляндской − 19,8%, Лифляндской − 21%, Минской − 12, Могилевской − 12,5%, Подольской − 19,8%, Таврической − 16,2%, Эстляндской − 19,7%.

Что касается места расходов на образование в системе публичных расходов земств, то они составляли в среднем 8,5% от их общего количества. В общее количество расходов входили расходы на содержание администрации, постройку, ремонт зданий, содержание разъездных и почтовых лошадей, общественную безопасность, на религиозные потребности, больницы, хлебозапасные магазины, пожарную часть, благотворительность, пути сообщения, уплату долгов, сельскохозяйственные расходы.

[36] Мирские доходы и расходы за 1894 год в 50-ти губерниях Европейской России, с подробным подразделением по отдельным статьям. Спб. 1898. 190 с.

Следует отметить, что расходы на образование постепенно росли и в рамках государственного бюджета (так, с 1989 до 1914 года расходы выросли в 4 раза).

Таким образом, за период конца XIX − начала XX века в отношении образования произошли изменения в сторону пробуждения общественного осознания потребности в его развитии, формировании отдельных направлений **образовательной политики,** которая стала неотъемлемым звеном государственной политики, реализации конкретных функций, в том числе и в области финансирования этого процесса.

Заканчивая раздел, посвященный формированию расходов на образование в имперский период, отметим, что образование прошло длительный путь от направления деятельности государства в рамках реализации иных приоритетных направлений государственной политики к одной из приоритетных государственных и общественных потребностей, что сказывалось и на росте расходов. Однако в советской литературе относительно образования в имперской России высказывалось значительное количество критических замечаний, заключающихся в следующем: правящие классы использовали школу как орудие сохранения и укрепления своего господства, школы финансировались из многих источников, не было твердой финансовой базы, бюджеты городов и земств были скудны, расходы на образование были крайне «распылены» по различным ведомствам[37].

§ 2 Формирование расходов на образование в СССР

[37] Субботина К.И. Народное образование и бюджет. М., 1965. С. 10.

В советское время сфера образования подверглась качественным изменениям. С первых аккордов советской власти народное образование и просвещение находят отражение в государственных программах и выступают одним из основных способов модернизации и усовершенствования, как советского общества, так и советского человека. Необходимо отметить, что приоритеты государственной политики, обусловленные внешними и внутренними факторами и тесно связанными с ними потребностями за время существования советской власти, не раз менялись. Выбранная нами за основу периодизация имеет условный характер и включает в себя следующие этапы: 1918-1921 годы (первые годы советской власти); 1922-1928 годы (период новой экономической политики), 1928-1941 годы (период довоенного сталинизма), 1941-1945 (годы Великой отечественной войны), 1945-1953 годы (период послевоенного сталинизма), 1956 – 1981 годы (оттепель-застой), 1985-1991 годы (перестройка).

В первые годы советской власти образование начало рассматриваться в качестве орудия социалистического преобразования общества, призванного обеспечивать развитие и удовлетворение духовных и интеллектуальных потребностей советского человека.

В виду признания образования в качестве одной из основных общественных и государственных потребностей, необходимо рассмотреть вопрос о государственной политике в сфере образования как стратегии удовлетворения потребностей.

Вопрос о государственной политике в сфере образования немыслим без анализа норм, отражающих ее, и содержащихся

в нормативных правовых актах советского периода. Так, в Программе Коммунистической партии, принятой в 1919 году на VIII съезде партии, отражена необходимость становления равенства всех граждан СССР в получении образования независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, отношения к религии, имущественного и социального положения[38]. В Положении о единой трудовой школе РСФСР от 30 сентября 1918 года отмечается следующее: «Трудовое начало станет мощным педагогическим средством в том случае, если труд в школе будет творчески радостным, свободным от приемов насилия над личностью учащегося и при всем этом планомерно и социально организованным»[39].

Необходимо отметить, что в рассматриваемый период было принято значительное количество нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования, но их основной идеей, наряду с организацией системы образования в стране, было воспитать граждан, «стоящих на платформе Советской власти»[40].

Следующее, не менее важное направление образовательной политики было сформулировано 19 июня 1920 года Совнарком РСФСР, получившее название как «ликвидация неграмотности». Для этой цели была создана Всероссийская чрезвычайная комиссия по ликвидации безграмотности. Ликвидация безграмотности как перспективная концепция того времени была тесно связана с общей политикой в сфере образования. Презюмировалось, что распространение всеобщей грамотности не возможно без

---

[38] Принципы системы народного образования в СССР // под ред. В.И. Логиновой, П.Г. Саморуковой. М., 1983.С. 35.
[39] СУ РСФСР. 1918. № 74. Ст. 812.
[40] СУ РСФСР. 1918. № 46. Ст. 551.

создания и развития образовательных учреждений, соответствующих советским реалиям. Интересным представляется тот факт, что в политике ликвидации неграмотности были заинтересованы некоторые ведомства. Приведем в пример Приказ Революционного военного совета Республики от 28 декабря 1921 года № 2915 «Правила по организации борьбы с неграмотностью в частях войск»[41]. Так, Приказом устанавливается обязанность красноармейских школ в «поднятии культурного уровня, боеспособности красноармейцев как сознательных бойцов революционной рабоче-крестьянской Красной Армии и Флота», а также обязанность обучаться в общеобразовательных школах всех неграмотных красноармейцев и моряков и малограмотных, которые должны составлять не более 10% от их общего количества в части.

Важным в Советском Союзе являлось обеспечение языковой политики и ее непосредственное влияние на образовательную политику. Именно в Советском Союзе были заложены основы национального образования с приоритетом этнокультурного компонента. В школах образовательные программы преподавались на языках большинства населения республик. Данный принцип тесно связан с интернациональным подходом к вопросам установления советских правовых норм. Именно посредством данного подхода и его проявлениями во всех сферах общественной и государственной жизни, в том числе в сфере образования, удавалось обеспечить единство советского права и советской политики.

[41] Сборник приказов Революционного Военного Совета Республики 1921 года

Также, 21 января 1918 года в связи с обнародованием декрета «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», была заложена основа такого направления государственной политики как светскость образования. Из компетенции духовного ведомства было выведено образование, при этом все существующие на тот момент образовательные учреждения с принадлежащими им постройками и иными ценностями были переданы в ведение Наркомата народного просвещения.

Таким образом, приводя перечисленные нами положения в некоторую систему, отметим, что основной потребностью государства на этапе 1917-1921 годов являлось осуществление социалистической революции, в рамках которой особенную значимость приобретало развитие образования. Действительно, посредством образования можно было достичь цели воспитания общества в духе советских преобразований. Однако потребность в образовании выражалась и в необходимости повышения общей культуры и грамотности общества. Советское государство противопоставлялось царскому. Правящие классы царской России, по мнению советских властей, использовали школу в качестве инструмента укрепления собственного господства[42]. Именно поэтому советское государство стремилось сделать школу инструментом укрепления власти советского народа.

Соответствующие потребности находят непосредственное выражение в основных направлениях государственной образовательной политики. В самом общем виде государственная стратегия в области образования будет

[42] Едва ли можно согласиться с указанным мнением, однако именно оно чаще всего находит отражение в трудах советских ученых.

определяться через превращение школы в орудие полного уничтожения деления общества на классы. При этом направлениями образовательной политики являлись обеспечение всеобщности, доступности, бесплатности образования.

Государственная воля всецело находила отражение в мероприятиях, осуществляемых партией: в ликвидации безграмотности, формировании и реализации принципов образования, отделении школы от церкви и т.д.

Что касается формирования расходов в указанный период, то данный процесс также подвергся изменениям. Во-первых, принимаются нормативные правовые акты, в которых утверждаются правила составления, рассмотрения, утверждения и исполнения финансовых смет народных комиссариатов и прочих центральных учреждений и росписи общегосударственных доходов и расходов РСФСР (Декрет СНК РСФСР от 24 мая 1919 года «О сметных правилах»[43]; Декрет СНК РСФСР от 28 февраля 1921 года «О порядке рассмотрения финансовых смет местных отделов, учреждений и предприятий»[44]), а также правила осуществления финансового контроля, о предварительной и фактической ревизии хозяйственно-финансовой и промышленной деятельности правительственных и общественных учреждений и предприятий (Декрет СНК РСФСР от 26 ноября 1918 года «О производстве государственным контролем ревизий)[45].

[43] СУ РСФСР. 1919. № 29. Ст. 318.
[44] СУ РСФСР. 1921. № 16.Ст. 102.
[45] СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст. 898.

Что касается места расходов на образование в системе публичных расходов первых годов советской власти[46], то в 1918 году они составили 6,3%, что, несомненно, выше по сравнению с Царской Россией. При этом расходы на образование постепенно растут: в 1919 году они составляют 8% бюджета, в 1920-м – 10,4%, в 1921 – 8,9%. Что касается других расходов, то их система следующая:

- расходы на общее управление составляют 1918 год – 9,3%, 1919 год – 6,1%, 1920 год – 7,4%, 1921 год – 4,1%.

- расходы на охрану труда: 1918 год –3%, 1919 год – 11,6%, 1920 год – 12,1%, 1921 год – 4,7%.

- промышленность: 1918 год –16,4%, 1919 год – 25,5%, 1920 год – 30,3%, 1921 год – 43%.

- продовольствие: 1918 год –10,4%, 1919 год – 15,7%, 1920 год – 14,8%, 1921 год – 19,2%.

- земледелие: 1918 год –1,4%, 1919 год – 1,8%, 1920 год – 5,1%, 1921 год – 9,6%.

- пути сообщения: 1918 год –18%, 1919 год – 9%, 1920 год – 8,8%, 1921 год – 6,2%.

- оборона: 1918 год –33,6%, 1919 год – 19,4%, 1920 год – 11,1%, 1921 год – 4,2%.

- уплата долгов: 1918 год –1,6%, 1919 год – 0,8%, 1920 год – 0%, 1921 год – 0%.

- прочие расходы: 1918 год –0,4%, 1919 год – 2,6%, 1920 год – 0%, 1921 год – 0%.

При этом предметом расходов на образование в период с 1918 – 1921 годы являлось: содержание центральных

[46] Приведенная ниже статистика: Теремитин Ф. Расходы на народное образование при Советской власти и царском правительстве: М., 1922. С. 5.

учреждений, содержание местных учреждений, разные организационные расходы центра, содержание ученых учреждений и научных библиотек, содержание высших учебных заведений, низшее и среднее образование, подготовка школьных работников, строительные расходы[47]. Также в рамках расходов на образование предусматривался раздел «прочие расходы», в который входили расходы на: внешкольное образование, театры, музеи, социальное обеспечение обучающихся.

Несмотря на то, что с приходом советской власти был взят быстрый старт на комплексную модернизацию общественной жизни, где бюджетные расходы составляли материальную основу преобразований, рост расходов не мог сам по себе снизить неблагоприятные последствия гражданской войны и военной интервенции. Требовалось выработать новую политику, направленную на восстановление народного хозяйства и построение социализма[48]. Так, в 1920-м году был выбран курс на новую экономическую политику (НЭП). Развитие образования в рамках НЭПа занимало значимое положение. Во-первых, НЭП сопровождалась проведением культурной революции. Во-вторых, от уровня образованности трудящихся напрямую зависит общий доход государства.

В рамках государственной образовательной политики в период НЭПа продолжают осуществляться задачи повышения культурного уровня и образованности населения, ликвидации безграмотности. Для этого реализуются следующие

[47] Там же. С.7

[48] Обозначенные государственные потребности довольно часто приводятся в трудах ученых советского периода. См. например, Субботина К.И. Планирование и финансирование расходов на просвещение: Дисс … канд. эконом. наук. М., 1958.

государственные мероприятия: развиваются национальные культуры и нивелируются разница между городом и селом, укрепляется сельская школа. Начальное образование становится всеобщим и обязательным. Также в числе приоритетов ставится проблема отсутствия собственных технических кадров и квалифицированных рабочих (хотя основной упор на это будет сделан в период индустриализации).

На уровне союзных республик уделяется значительное внимание вопросу управления в сфере образования. Так, приведем в пример некоторые задачи, закрепленные в Постановлении ВЦИК от 15 октября 1924 года «О мероприятиях по народному просвещению» и касаются упорядочения системы управления и нормативного обеспечения в сфере образования[49]. Так, в Постановлении отмечается необходимость донесения основных приоритетов в области развития и распространения просвещения, в гармонизации нормативных актов, регулирующих сферу образования, в распределении круга обязанностей в области развития образования по ведомствам. В соответствии с этим документом в 1928 году было принято совместное Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О мероприятиях по укреплению местных органов народного образования»[50].

В период 1922-1928 годов расходы на образование увеличиваются, при том факте, что сам процесс финансирования всех сфер жизни общества (в том числе образования) изменяется. Так, в системе финансирования в первые годы существования советской власти были выявлены

[49] СУ РСФСР. 1924. № 87. Ст. 875.
[50] СУ РСФСР. 1928. № 102. Ст. 643.

существенные недостатки, выраженные в отсутствии финансовой дисциплины, не соблюдении сметных правил, утвержденных Декретом СНК РСФСР от 24 мая 1919 года, отсутствии соблюдения правил обоснованности и эффективности расходования бюджетных средств. Именно поэтому в период новой экономической политики принимается ряд важных положений, направленных на устранение несовершенств. Так, 21 декабря 1923 года было принято Постановление Наркомфина СССР «Общие правила финансового контроля»[51]. Постановлением устанавливается обязанность производить финансовый контроль в целях соблюдения законности и правильности поверяемых оборотов, определения выгодности для государства производимых расходных операций, а также в целях обеспечения целевого использования расходуемых средств. При этом финансовый контроль производился по каждому виду доходов и расходов в особых перечнях, утверждаемых Народным комиссаром финансов СССР. В 1926 году было принято совместное Постановление ЦИК и СНК СССР «О режиме экономии»[52], которое было также посвящено необходимости соблюдения законности в государственном аппарате, а также необходимости скорейшего и строжайшего принятия мер в области пресечение злоупотреблений, бесхозяйственности, расточительности и небрежности в расходовании государственных средств. Для достижения обозначенных целей признавалась необходимость введения и соблюдения режима строжайшей экономии.

[51] СУ РСФСР. 1924. № 21. Ст. 210.
[52] СЗ СССР. 1926. № 40. Ст. 291.

12 ноября 1923 года Постановлением ЦИК СССР было введено временное положение «О местных финансах»[53], которое просуществовало с изменениями и дополнениями до 1926 года, когда ЦИК СССР принял Постановление «О введении в действие положения о местных финансах»[54].

Так, согласно временному положению, на местные средства относились расходы по народному образованию в части финансирования:

- школ по ликвидации неграмотности и малограмотности, школ для взрослых и воскресных школ;

- хозяйственных надобностей школ политической грамоты, кроме учебных расходов и содержания учебного персонала;

- хозяйственных и канцелярских надобностей советских партийных школ 1-й и 2-й ступени.

В основе формирования государственных и местных расходов лежала функциональная классификация. Расходы на народное образование были предусмотрены в качестве подраздела раздела «народное просвещение». Наряду с образованием в рамках данного раздела предусматривались также расходы на культуру и науку. Согласно временному положению на местный уровень передавалось финансирование:

- местных музеев, архивов и картинных галерей;

- изб-читален, местных библиотек;

- театров, зрелищ;

- ученых учреждений, за исключением тех, которые были отнесены на государственные бюджеты союзных республик.

[53] СУ РСФСР. 1923. № 111 – 112. Ст. 1045.
[54] СЗ СССР. 1926. № 31. Ст. 198.

Интересным представляется тот факт, что Положение вводило систему дотаций, предусматриваемых в целях покрытия местных расходов. Так, в статье 114 Положения отмечается, что в том случае, если в силу стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций местные бюджеты не могли быть сведены без дефицита, они могли претендовать на получение дотаций. Для этого на уровне СССР был образован специальный дотационный фонд, бюджет которого утверждался ежегодно Наркомфином СССР.

С момента введения Положения «О местных финансах» от 25 апреля 1926 года к местным расходам по народному образованию относились:

- расходы по организации, оборудованию и содержанию различных профессионально-технических школ низшего типа;

- расходы по организации, оборудованию и содержанию: школ первой ступени, школ второй ступени, школ-семилеток и девятилеток, школ крестьянской молодежи, детских домов и колоний, детских садов, площадок, очагов, школ подростков;

- расходы по организации, оборудованию и содержанию изб-читален, библиотек;

- расходы на школы по ликвидации неграмотности и малограмотности;

- расходы на школы для взрослых и школы политграмоты местного значения,

- расходы на содержание музеев, театров, выставок и т.д.

При этом Положение не содержит сведений относительно Дотационного фонда, однако в рамках бюджетов союзных республик могли предусматриваться субвенционные фонды в целях софинансирования местных расходов. Так, Субботина

К.И. отмечает, что субвенционные фонды играли значительную роль в области воздействия на объем и структуру расходов в виду недостаточного уровня бюджетного планирования[55]. Так, ей приводится некоторая статистика относительно влияние субвенционных фондов на развитие образования. В 1926 годах общая сумма фонда по бюджету РСФСР составила 34769 рублей.

Что касается места расходов на просвещение в системе публичных расходов в период новой экономической политики, то в 1923- 1924 годах они составили 11,9%, где расходы на образование составили 64,4%, в 1924-1925 годах 11,7%, где расходы на образование занимают 63,1%, в 1925-1926 годах 12,4%, где расходы на образование составляют 65,1%.

Представим общую картину расходов на период 1923-1926 годов:

- народное хозяйство: 1923-1924 годы –27%, 1924-1925 годы – 29,9%, 1925-1926 годы – 28,5%;

- социально-культурные мероприятия: 1923-1924 годы – 17,5%, 1924-1925 годы – 17,2%, 1925-1926 годы – 17,7%;

- оборона: 1923-1924 годы –19,9%, 1924-1925 годы – 13,7%, 1925-1926 годы – 13,5%;

- государственное управление: 1923-1924 годы –20,2%, 1924-1925 годы – 16,9%, 1925-1926 годы – 17,4%;

- займы: 1923-1924 годы –3,7%, 1924-1925 годы – 2,3%, 1925-1926 годы – 2,9%;

- прочие расходы: 1923-1924 годы –11,1%, 1924-1925 годы – 6,3%, 1925-1926 годы – 4,1%[56].

[55] Субботина К.И. Народное образование и бюджет. М., 1965. С. 37.
[56] Плотников К.Н. Бюджет советского государства. М., 1945 С. 50

Как уже отмечалось, значимая часть расходов на образование передавалась на местный уровень. В основном, это касается школ. Субботина К.И. приводит следующую статистику: в 1923-1924 годах местные расходы на школы составили 97,2% от общегосударственных, в 1924-1925 годах - 96,4% от общегосударственных, в 1925-1926 годах – 93,1% от общегосударственных[57].

1928 год связывают с началом осуществления плана индустриализации страны. Так, Плотников К.Н. отмечает, что индустриализация была необходима в целях роста экономики, являющегося рычагом обеспечения экономической независимости, укрепления ее обороноспособности и построения социализма[58]. Основной акцент в политике индустриализации был расставлен над созданием и развитием тяжелой промышленности. Однако для того, чтобы промышленность развивалась, необходимы специалисты, способные ее развивать. Для осуществления индустриализации требовались кадры.

Еще в период НЭПа на союзном и республиканском уровнях был принят ряд нормативных правовых актов, реализация которых пришлась уже на период индустриализации страны и имела к ней непосредственное отношение. 17 марта 1926 года Советом народных комиссаров РСФСР был принят Декрет «Об утверждении положения о профессионально-технических школах», который регламентировал деятельность профессионально-технических

[57] Субботина К.И. Народное образование и бюджет. М., 1965., С. 32.
[58] Плотников К.Н. Указ. соч. С. 59.

учебных заведений в целях подготовки квалифицированных рабочих[59].

С 1926 года стали открываться первые школы фабрично-заводского ученичества. При этом в 30-е годы государством стал предприниматься ряд мероприятий, способствующих их распространению и улучшению качества их работы. Так, в 1930-м году началось капитальное строительство школ фабрично-заводского ученичества, однако в установленный план уложиться не удалось. Поэтому 8 июня 1931 года СНК СССР принял Постановление «О мероприятия по улучшению работы школ фабрично-заводского ученичества, находящихся в ведении советов народного хозяйства СССР и союзных республик»[60], в котором отмечается необходимость установить жесткие календарные сроки строительства в виду невыполнения плана в 1930 году.

В совместном Постановлении ЦИК СССР и СНК СССР от 15 сентября 1933 года «О школах фабрично-заводского ученичества»[61] был выявлен ряд недочетов в работе школ, готовящих квалифицированных рабочих. Фабрично-заводские школы были специализированными, поэтому органами государственной власти указывался недостаток наличия смежных предметов, которые «отвлекают» от получения основного профиля, в котором нуждается государство. Также был предпринят ряд мер в области обеспечения дальнейшей работы учащихся по выбранной специальности в форме прямого нормативного запрета: «прекратить практику перехода окончивших школы фабрично-заводского

[59] СУ РСФСР. 1926. № 18. Ст. 139.
[60] СЗ СССР. 1931. № 41. Ст. 285.
[61] СЗ СССР. 1933. № 59. Ст. 357.

ученичества в учебные заведения (техникумы, вузы и втузы)». Каждый выпускник был обязан проработать на производстве по специальности не менее трех лет.

В период 1928-1940-х годов в сфере образования произошли существенные изменения. Так, 14 августа 1930 года был принят совместный документ ЦИК СССР и СНК СССР – Постановление «О всеобщем обязательном начальном обучении»[62]. В этом нормативном правовом акте отмечается, что несмотря на важность и необходимость развития начального обучения в системе органов управления образованием были выявлены недостатки, выраженные в неудовлетворительном темпе распространения всеобщего начального образования и недостаточному вниманию советских органов к этой проблеме. В соответствии с Постановлением было решено: принять в школу всех детей возраста 8,9,10 лет, которые в связи с какими-либо причинами в ней не обучались, при этом обязанность получения образования детьми возлагалась на их родителей, законных попечителей; развивать школы колхозной молодежи, в целях обучения в них основной массы колхозной молодежи. Реализовывались мероприятия в области материальной поддержки детей из малоимущих семей (бесплатное снабжение учебниками, письменными принадлежностями, обувью, одеждой, питанием, транспортом и т.п.)

В целях осуществления указанных мероприятий государство значительно увеличивало ассигнования, как по местному, так и по единому государственному бюджету. К тому же, в целях реализации мероприятий, государство

[62] СЗ СССР. 1930. № 39. Ст. 420.

привлекало средства общественных, профсоюзных, колхозных организаций.

Что касается расходов на просвещение в системе публичных расходов в первую пятилетку (1929-1932 годы), то в 1928-1929 году они составили 111, 7 млн. рублей (12,7%), где расходы на образование составили 71,6%; в 1929-1930 году – 173,8 млн. рублей (13,4%), где расходы на образование составили 69,4%; в 1930-м году (особый квартал) – 60,5 млн. рублей (12%), где расходы на образование составили 67,8% в 1931 году – 283 млн. рублей (11,3%), где расходы на образование составили 68,2%; в 1932 году – 381,7 (10%), где расходы на образование составили 65,4%[63].

Представим общую картину расходов на период первой пятилетки (1928-1932 годов):

- народное хозяйство: 1928-1929 годы – 43,3%, 1929-1930 годы – 51%, 1930 год – 55%, 1931 год – 65%, 1932 год – 67%;

- социально-культурные мероприятия: 1928-1929 годы – 29%, 1929-1930 годы – 26%, 1930 год – 21%, 1931 год – 21%, 1932 год – 19%;

- оборона: 1928-1929 годы – 10%, 1929-1930 годы – 7,8%, 1930 год – 8,6%, 1931 год – 5,1%, 1932 год – 3,1%;

- государственное управление: 1928-1929 годы –5,8%, 1929-1930 годы – 4,7%, 1930 год – 2,6%, 1931 год – 3,7%, 1932 год – 3,1%;

- займы: 1928-1929 годы –3,6%, 1929-1930 годы – 3%, 1930 год – 1,4%, 1931 год – 1,6%, 1932 год – 2,5%[64].

---

[63] Расходы на социально-культурные мероприятия по единому государственному бюджету СССР за 1 и 2 пятилетки. М., 1939. С. 22-25.
[64] Финансы СССР. Статистический сборник. М., 1962 . С. 21

В 1933 году СНК СССР совместно с Центральным комитетов ВКП(б) принял Постановление «О структуре начальной и средней школы в СССР»[65] от 15 мая 1934 года, в рамках которого регулируются некоторые вопросы функциональной составляющей системы образования, а именно устанавливаются типы общеобразовательной школы, а именно: начальная школа, неполная средняя школа и средняя школа.

СНК ССР совместно с ЦК ВКП(б) 23 июня 1936 года было принято Постановление «О работе высших учебных заведений и о руководстве высшей школой»[66] в рамках которого констатируется неудовлетворительное состояние подготовки кадров в высшей школе. Для этого предпринимается реализовывать такие мероприятия как обеспечение высших учебных заведений научно-педагогическими кадрами, лабораториями, кабинетами, библиотеками, в результате чего планировалось повысить уровень обучения. Также регламентируются правила управления высшими учебными заведениями, приема в ВУЗы и т.д.

Что касается расходов на просвещение в системе публичных расходов в вторую пятилетку, то с 1933 по 1937 год они выросли с 11 до 15,4%, где расходы на образование варьировались от 67% до 73%[67]. Что касается системы публичных расходов на указанный период, то она по-прежнему представлена расходами на:

- народное хозяйство: 1933 год –60%, 1934 год – 57%, 1935 год – 54%, 1936 год – 46%, 1937 год – 40%;

---

[65] СЗ СССР. 1934. № 26. Ст. 205.
[66] СЗ СССР. 1936. № 34. Ст. 308.
[67] Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик. Статистический сборник. М., 1962. С. 18.

- социально-культурные мероприятия: 1933 год –22%, 1934 год – 21%, 1935 год – 22%, 1936 год – 27%, 1937 год – 29%;

- оборона: 1933 год –3,3%, 1934 год – 9%, 1935 год – 11%, 1936 год – 16%, 1937 год – 16%;

- государственное управление: 1933 год –3,8%, 1934 год – 3,8%, 1935 год – 3,8%, 1936 год – 3,7%, 1937 год – 4,2%;

- займы: 1933 год –3%, 1934 год – 3,3%, 1935 год – 2,4%, 1936 год – 2,4%, 1937 год – 3,2%[68].

С 1940 в связи с принятием таких документов как Постановление СНК СССР от 2 октября 1940 года «О призыве городской и колхозной молодежи в ремесленные училища, железнодорожные училища и школы фабрично-заводского обучения» и Указа Президиума ВС СССР «Об ответственности учащихся ремесленных, железнодорожных училищ и школ ФЗО за нарушение дисциплины и за самовольный уход из училища»[69] от 28 декабря 1940 года была установлена взаимная обязанность государства и обучающихся по отношению к развитию фабрично-заводского обучения.

При этом на колхозы была возложена обязанность материального обеспечения призываемой молодежи в ремесленные училища, железнодорожные училища и школы фабрично-заводского обучения предметами первой необходимости, продуктами питания, а также средствами передвижения для проезда до железнодорожной станции.

Применительно к трем годам третьей пятилетки расходы на просвещение в системе публичных расходов занимали следующее положение: в 1938 году – 15%, из которых расходы на образование составили 71%, в 1939 году – 13%, из которых

[68] Финансы СССР. Статистический сборник. М., 1962 . С. 22.
[69] Ведомости ВС СССР. 1941. № 1.

расходы на образование составили 69%, в 1940 году – 12,8%, из которых расходы на образование составили 67%[70].

Что касается системы публичных расходов в обозначенный период, то она представлена расходами на:

- народное хозяйство: 1938 год – 41%, 1939 год – 39%, 1940 год – 33%;

- социально-культурные мероприятия: 1938 год – 28%, 1939 год – 24%, 1940 год – 23%;

- оборона: 1938 год –18%, 1939 год – 25%, 1940 год – 32%;

- государственное управление: 1938 год –4,3%, 1939 год – 4,2%, 1940 год – 3,9%;

- займы: 1938 год –1,5%, 1939 год – 1,3%, 1940 год – 1,6%[71].

Период 1933-1940-х годов характеризуют как этап завершения социалистической реконструкции народного хозяйства и победы социализма в СССР. В сфере образования удалось достичь значительных успехов. Народное образование было всецело под контролем советской власти: принимался ряд нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования, отмечалась необходимость некоторых изменений и предлагались конкретные мероприятия, способствующие этому, расходы на образования росли. Принимая во внимание, что с начала становления советского государства, образование рассматривалось в большинстве нормативных правовых актов как обязанность тех или иных органов государственной власти в области его развития, необходимо отметить, что на этапе 1933-1940-х годов, регламентируются и гарантируются некоторые права в сфере образования,

[70] Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик. Статистический сборник. М., 1962. С. 25.
[71] Финансы СССР. Статистический сборник. М., 1962 . С. 23.

например, право детей из малоимущих семей на материальную поддержку в целях получения образования и т.д.

Период 1941-1945 годов охватывает собой страницы истории российского государства, связанные с Великой отечественной войной. Что касается системы образования в данный период, то интересным представляется тот факт, что несмотря на военные расходы, на которые уходила 1/3 национального богатства, расходы на образование по-прежнему предусматривались советским бюджетом. Субботина К.И. отмечает, что именно в годы Великой отечественной войны появился такой вид образовательных учреждений как школы-интернаты (на которые было ассигновано 40 млн. рублей). Обучающиеся были выведены из опасных мест и продолжали обучение в учебных заведениях, располагающихся на сравнительно «спокойных» территориях. Государство по-прежнему было заинтересовано в распространении фабрично-заводского обучения, в организации системы образования без отрыва от производства и подготовке кадров. Субботина К. И. приводит некоторую статистику на этот счет: так, в 1943 году на среднее специальное образование было выделено 60,4 млн. рублей, на подготовку кадров в высших учебных заведениях – 117,9 млн. рублей; в 1944 году – по идентичным статьям расходовалось 139,5 млн. рублей и 214, 2 млн. рублей; в 1945 году – 214,4 млн. рублей и 303 млн. рублей соответственно[72].

После окончания Великой отечественной войны начался период восстановления народного хозяйства. Кардинальных изменений в области организации народного образования и

[72] Субботина К.И. Указ. соч. С. 55.

процесса его финансирования в этот период не произошло. Единственное, что необходимо отметить, что благодаря грамотно спланированной государственной политике достичь довоенного уровня во всех сферах, производственных и непроизводственных, и превысить его по многим показателям удалось достичь довольно быстро. Так, в годы четвертой пятилетки (1946- 1950 годы) расходы на просвещение выросли с 12% до 14%, где расходам на образование отводилось примерно 70%. В годы пятой пятилетки (1951-1955 годы) они составляли примерно 13%, где расходам на образование отводилось 65-68%.

Рассмотрим общую картину публичных расходов на период четвертой и пятой пятилеток.

- народное хозяйство: 1946 год – 34%, 1950 год – 38%, 1951 год – 40%; 1955 год – 43%;

- социально-культурные мероприятия: 1946 год – 26%, 1950 год – 28%, 1951 год – 27%; 1955 год – 27%;

- оборона: 1946 год – 24%, 1950 год – 20%, 1951 год – 21%; 1955 год – 20%;

- государственное управление: 1946 год – 3,8%, 1950 год – 3,3%, 1951 год – 3%; 1955 год – 2,3%;

- займы: 1946 год – 1,7%, 1950 год – 1,2%, 1951 год – 1,5%; 1955 год – 2,6%[73].

С точки зрения политических изменений советского государства общепризнанным является выделение таких самостоятельных этапов как «оттепель» (1956-1963 годы) и «застой» (1964-1981 годы). Однако применительно к развитию системы образования в советском государстве, объединим данные этапы в один, охватывающий 1956 – 1984 годы на

[73] Финансы СССР. Статистический сборник. М., 1962 . С. 24-25.

основании того, что все изменения, коснувшиеся образования на рубеже 50-60-х годов, распространились на весь рассматриваемый период.

Так, 24 декабря 1958 года был принят Закон СССР «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР». Можно сказать, что с момента принятия данного Закона начинается новый виток развития образования в советском государстве. Во-первых, в данном акте подводились некоторые итоги уже проделанной работы в сфере распространения образования, его роли в осуществлении культурной революции и национальной политики. Тем не менее, согласно анализируемому документу, народное образование нуждалось в перестройке: учебные заведения среднего общего образования всех видов должны были готовить образованных людей, сознательно способных принести пользу обществу и государству; среднего профессионального образования – рабочих высокого профессионально-технического уровня; высшая школа – разносторонне образованных людей, разбирающихся в науке и технике. Применительно к системе среднего общего образования – изменялись сроки освоения образовательных программ (средняя школа становилась восьмилетней); расширялась сеть вечерних школ и школ-интернатов; развивались сельские школы с учетом местных особенностей, модернизировались учебные планы образовательных учреждений. Видоизменялись школы фабрично-заводского обучения, учебным заведениям, реализующим программы начального профессионального образования, присваивалось наименование профессионально-технических училищ,

улучшалось материально-техническое обеспечение образовательных учреждений.

Принимая во внимание важность технических специальностей, усиливалось внимание к организации приема в техникумы, повышались входные требования к абитуриентам. В сфере высшего образования обеспечивался комплексный научно-практический подход к подготовке студентов, усилению компонента коммунистического воспитания в рамках образовательного процесса и т.д.

Указанные положения находили отражение также в других нормативных правовых актах, принятых в указанный период: в Постановлении ЦК КПСС и Совета министров СССР от 10 ноября 1966 года «О мерах дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы», в Постановлении Совета министров от 4 мая 1971 года «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности», в Постановлении ЦК КПСС и Совета министров СССР от 22 декабря 1977 года «О дальнейшем совершенствовании обучения, воспитания учащихся общеобразовательных школ» и т.д.

Необходимо также обратить внимание на то, что в Конституции СССР от 7 октября 1977 года впервые закреплялось право на образование как неотъемлемое и гарантируемое советским государством. В Конституции отмечается бесплатность всех видов образования, его непосредственная связь с жизнью и производством и т.д.[74].

Что касается финансовой составляющей вопроса, то необходимо отметить, что с конца 1950-х начала 1960-х годов

[74] Свод законов СССР. Т. 3. 1990. С. 14.

особенное внимание уделяется вопросам финансового планирования и эффективности расходования бюджетных средств. Так, 4 мая 1955 года Советом министров СССР принимается Постановление «Об изменении порядка государственного планирования и финансирования хозяйства союзных республик». Также было принято значительное количество нормативных актов, отражающих важность и необходимость финансового планирования расходов применительно к конкретным сферам.

Важность эффективного планирования государственных расходов находит отражение в научных работах в области финансов и финансового права. Так, исследованием данного вопроса занимается Субботина К.И. в уже освещаемом ранее труде – «Планирование и финансирование расходов на просвещение», также подробный анализ планирования государственных расходов приводится в работе Вороновой Л.К. «Правовые основы расходов государственного бюджета». При этом Воронова Л.К. описывает такой общий критерий эффективности при планировании расходов, как необходимость соответствия целевой направленности и видов затрат основной задаче государства, записанной в преамбуле к Конституции СССР[75].

Необходимо пронаблюдать, повлияли ли указанные изменения на процесс формирования расходов на образование.

Так, с 1956 по 1961 год расходы на просвещение вырастают с 13% до 14,8%, где расходам на образование отводилось примерно 73%. В 1965 году они составляют 17,2%,

[75] Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев. 1981. С. 89.

в 1970 – 16%, в 1975 году – 15,3%, где доля расходов на образование оставалась примерно неизменной и колебалась от 65% до 75%[76]. За период с 1976 по 1980 годы расходы на просвещение составили 139420,1 млн. рублей (10% от общего количества расходов). При этом расходы на образование составляли приблизительно 62%[77].

Отдельным этапом в развитии образование необходимо выделять период с 1985 по 1991 годы, получивший название перестройка. Основной государственной потребностью в рамках данного этапа можно смело признавать осуществление глубоких преобразований во всех сферах общественной и государственной жизни. Так, к началу 80-х годов стало осознаваться, что сложившаяся советская система экономики, управления, образования, цензуры и т.д. перестали соответствовать уровню развития общества, в связи с чем предпринимается попытка реформирования всех сфер: производственных и непроизводственных. В период перестройки вводятся некоторые рыночные принципы в сложившуюся систему плановой экономики, реализуется ряд мероприятий в рамках социальной политики. Все это способствует демократизации общества и, соответственно, отражается на системе народного образования.

12 апреля 1984 года принимается Постановление ВС СССР «Об основных направлениях реформы общеобразовательной школы», в рамках которого утверждаются основные направления государственной политики в сфере образования. В Постановлении отмечается, что образование, несомненно,

[76] Народное хозяйство СССР за 60 лет. Юбилейный статистический сборник. М., 1977. С.653.
[77] Государственный бюджет СССР 1981-1985. Статистический сборник. М., 1987. С. 46.

способствовало взлету советского государства, его победам и достижениям. Советское государство приложило достаточно усилий как стратегического, так и материального характера, способствующих трансформации советского общества от в целом неграмотного до образованного. В рамках реформы образования предусматривалось внести коррективы в процесс подготовки личности и гражданина социалистического общества. Согласно образовательной реформе акцент в процессе обучения расставляется в сторону подготовки «не просто носителя суммы знаний, но как активного строителя коммунизма, с присущими ему идейными установками, моралью и интересами, высокой культурой труда и поведения»[78]. Компонентами образовательной реформы становятся: развитие социальной функции образования, повышение качества обучения и воспитания, усовершенствование содержательной подсистемы образования. Также в концепции реформы находят отражение развитие функциональной системы образования, объединяющей типы и виды образовательных учреждений, реализующих образовательные программы всех уровней и организационно-управленческой подсистемы, представленной органами управления образованием и образовательным учреждением. Внимание уделяется также вопросу ответственности в сфере образования как обучающихся, так и обучающих.

Таким образом, необходимо отметить, что образование становится одновременно и потребностью, и одним из приоритетных направлений государственной политики, и основной внутренней функцией государства. При этом в

[78] Ведомости ВС СССР. 1984. № 16. Ст. 237.

рамках концепции уделяется внимание и формированию расходов на образование, так по-прежнему в этом процессе задействуются средства государственных и кооперативных предприятий, совхозов и колхозов (например, в части строительства, ремонта учебных зданий).

При этом расходы бюджета на образование в период 1894-1991 годы составляют примерно 20% в 1986 году[79] и 10-9% от общего количества расходов в 1988- 1989 годах[80].

Какие основные выводы можно сформулировать, исходя из проделанного анализа. На формирование публичных расходов оказывает непосредственное влияние государственная политика, основанная на удовлетворении государственных и общественных потребностей. Однако применительно к системе образования нетрудно заметить, что его развитие долгое время не находило отражения в рамках государственной политике и числе приоритетов. Тем не менее, нельзя сказать, что его развитие не предусматривалось в рамках конкретных направлений государственной деятельности. Изначально, образование являлось дополнительной функцией государства, затем стало основной и лишь в последние годы советской власти стало рассматриваться и как функция, и как направление государственной политики и как потребность. Нельзя также не отметить тот факт, что государство участвовало в финансировании образования еще с Киевской Руси. Однако не с помощью осуществления расходов из казны, а посредством возложения обязанности на иные структуры. Долгое время

[79] Государственный бюджет СССР. 1988. Краткий статистический сборник. М., 1988. С. 18.
[80] Государственный бюджет СССР. 1989. Краткий статистический сборник. М., 1989. С. 17.

этой «структурой» была церковь. Окончательная и неукоснительная обязанность расходования ею средств на образование была закреплена при Петре I, как, впрочем, и идентичная обязанность заводов, которые должны были участвовать в подготовке специалистов. Также, с начала XVIII века расходы на образование (пусть и незначительные) предусматривались в бюджете российского государства. С 1864 года обязанность по расходованию бюджетных средств была разделена между государством и земствами. При всем при этом, в дореволюционной России существовал еще один важный источник финансирования образования – расходы частных лиц. Однако есть весомая разница в процессе их привлечения – «государственные структуры» можно было обязать, а частные – стимулировать. Пример стимулирования подробно расписан в рамках рассмотрения государственной политики Александра I. При советской власти была похожая ситуация. Кроме бюджетных расходов на образование была нормативно закрепленная обязанность финансирования образования такими субъектами как профсоюзами и колхозами. При сложившемся исключении в том, что не предусматривалось участие в этом процессе частных лиц.

Необходимо также обратить внимание на такой момент, что по поводу признания образования в качестве конкретной потребности государства можно спорить. Однако нельзя оспорить тот факт, что оно всегда являлось **внутренней основной или дополнительной, явной или латентной функцией государства**. Именно поэтому государство «находило» необходимые средства для его финансирования.

Глава 2. Финансово-правовое регулирование расходов на образование в Российской Федерации

§1 Организационно-правовые основы образования в Российской Федерации

В законодательстве Российской Федерации образование определяется как общественно значимое благо, целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, семьи, общества, государства[81].Тезис об особом значении образования для духовного и социально-экономического развития нашего общества, укрепления российской государственности едва ли нуждается в аргументации. Без преувеличения можно сказать, что от состояния образования зависит не только экономическое благополучие России, но и само будущее нашего государства. Именно поэтому образование является одной из основных функций любого современного государства. Однако одного признания в качестве государственной функции недостаточно для того, чтоб образование развивалось: необходимы конкретные государственные мероприятия, способствующие этому процессу. Российское образование имеет давние и богатые традиции. Современное государство должно максимально полно их учитывать, подытоживая достижения и

[81]Закон РФ от 10 июля 1992 г. №3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

двигаясь дальше. При этом особенную важность приобретают принципы образования, как руководящие основополагающие начала, которыми государство обязано руководствоваться при формировании основных направлений государственной политики, законодательства в области образования, а суды, органы управления образованием, иные правоприменители учитывать на практике.

Как нам представляется, именно через призму принципов, складывающихся не в одночасье, отражается преемственность столетий и сущность образования.

Большинство из принципов начало формироваться в Советском государстве посредством масштабной по тем временам государственной политики, направленной на развитие системы образования. С первых аккордов советской власти было провозглашено равенство всех граждан СССР на получение образования, независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, отношения к религии, имущественного и социального положения. Именно так зародился такой принцип системы образования как всеобщность. Данный принцип можно считать базовым: его успешная реализация создавала и создает по сей день основу для возникновения и обеспечения иных принципов, например, бесплатности образования, его обязательности и гуманистической направленности, основанной на приоритете общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности. Гуманистический характер образования был особенно важен в силу необходимости укрепления патриотизма, уважения к государственному строю, воспитания высоконравственного поколения. 21 января

1918 года посредством обнародования декрета «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», был заложен еще один принцип образования, который не утратил своей значимости – принцип светскости образования.

На современном этапе развития общества все принципы регулирования системы образования можно разделить на две группы: общеправовые и отраслевые. К общеправовым принципам относятся принципы законности, равноправия, гуманизма, верховенства закона, приоритета и охраны прав и свобод личности. Отраслевые принципы системы образования сформулированы в ст. 2 Закона РФ «Об образовании». К таким принципам относятся: гуманистический характер образования, соблюдение единства федерального культурного и образовательного пространства, общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников, светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, свобода и плюрализм в образовании, автономность образовательных учреждений, бесплатность образования, защита личности от любых форм дискриминации в области образования.

Под гуманистическим характером образования международные правовые акты и российское законодательство понимают воспитание гражданственности, трудолюбия, ответственности, уважения к законам, правам и свободам личности, патриотизма, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования. На первый взгляд, отраслевой принцип

гуманистического характера образования напоминает общеправовой принцип гуманизма, однако это далеко не так. Если расшифровать гуманизм как право человека и гражданина на свободу, счастье, развитие, проявление своих способностей, то, по сути, любое отклонение от данного правила является нарушением данного принципа. Не трудно заметить, что принцип гуманистического характера воспитания на первый план выводит именно воспитание как неотъемлемую часть образования и первостепенным образом адресован участникам образовательного процесса, ответственным за его качество. Особенно это важно на уровне среднего общего образования, в процессе получения которого у нас закладываются базовые характеристики личности.

Соблюдение единства федерального культурного и образовательного пространства; защиты и развития национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства – это принцип, вытекающий из конституционного определения Российской Федерации как федеративного и многонационального государства, особенно важный при формировании и реализации государственной политики Российской Федерации в области образования.

Принцип общедоступности образования, адаптивности системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников является одной из важнейших гарантий реализации конституционного права на образование. Каждый, независимо от его пола, возраста, национальной принадлежности, вероисповедания, местожительства, экономического достатка, имеет доступ к

получению образования в рамках, установленных законом. В ряде случаев для обеспечения общедоступности образования необходимо адаптировать систему образования к особенностям развития и подготовки обучающегося или воспитанника, например образовательные учреждения компенсирующего вида для детей со сложными (комплексными) нарушениями в развитии предполагают совмещение обучения с лечением и коррекцией нарушений в развитии.

Отраслевой принцип светского характера образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях вытекает из положений ст. 14 Конституции Российской Федерации: «Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом». Воспитание и образование детей осуществляются родителями или лицами, их заменяющими, с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания.

Такой принцип как свобода и плюрализм в образовании не должен ассоциироваться с вседозволенностью, пропагандой и реализацией идей, запрещенных законом (расовая, религиозная и национальная вражда и нетерпимость, фашизм, пропаганда войны и т.д.). Его суть заключается в том, что образование должно быть свободным, обеспечивающим плюрализм мнений, взглядов и убеждений. В противном случае невозможно воспитать подлинно свободную и независимую личность, гарантировать многие

конституционные права и свободы (свобода мнений, творчества и т.д.).

Принцип автономности образовательных учреждений проявляется в предоставлении обучающимся, педагогическим и научным работникам определенных академических свобод - свободы педагогических работников излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы для научных исследований и проводить их своими методами, а также свободы обучающихся получать знания согласно своим склонностям и потребностям. Предоставление академических свобод нацелено на создание оптимальных условий для научного и педагогического творчества, поиска истины, ее свободного изложения и распространения.

Применительно к высшим учебным заведениям предоставление основных академических свобод является общепризнанным принципом образовательного права и закрепляется в ряде международно-правовых документов высших учебных заведений[82].

В большинстве зарубежных стран автономия вузов ассоциируется со свободой в области разработки и внедрения учебного плана, индивидуального в каждом конкретном случае; прозрачностью, открытостью организационной деятельности учебных заведений, академической мобильностью обучающихся и т.д.

Автономия высших учебных заведений в области реализации образовательных программ – это определенно новое состояние для системы высшего профессионального

[82] Принцип автономии высших учебных заведений и предоставление академических свобод становился основным предметом обсуждения на международных конференциях, в частности, Конференции по академической свободе и университетской автономии, Синая, 1992 г.

образования России, так как до ее присоединения к Болонской декларации органы государственных властных структур оказывали непосредственное влияние на подготовку образовательных программ. Основные принципы, непосредственно отражающие самостоятельность ВУЗов впервые были оглашены на международном семинаре «Университет XXI века – новая модель независимости», а в настоящий момент широко представлены в основных документах Болонского процесса.

Среди них наибольшей значимостью отличаются следующие руководящие начала: вузам должна быть предоставлена реально действующая автономия и свобода действий; академическая свобода должна быть гарантирована; следует обеспечить надлежащую дистанцию между высшими учебными заведениями и министерствами через нейтральные органы-посредники; развитие высшего образования должно определяться долгосрочной стратегической перспективой; высшие учебные заведения признаны отчитываться за все государственные и частные средства; обеспечение и совершенствование качества, внешняя оценка и аккредитация должны быть сферами внимания со стороны вузов; уполномоченные органы не должны ущемлять право автономии вузов и обременять их бюрократическими процедурам[83].

Так, соблюдение обозначенных принципов образования – это непосредственная обязанность государства, реализация которой становится возможной при соответствующем государственном обеспечении. Именно поэтому важно

[83] Байденко В.И., Селезнева Н.А. Болонский процесс: глоссарий. М., 2009. С. 15.

пониматься, что именно имеет в виду законодатель, формулируя ту или иную норму права. Приведем пример.

Так, законодательно закреплено, что образование должно быть бесплатным, по меньшей мере, в том, что касается начального и общего образования. Однако явной проблемой, на наш взгляд, является отсутствие в законодательстве самого определения понятия «бесплатное образование». И существуют ли пределы, выходя за которые образование становится «платным»? Можно ли признавать так называемые «добровольные пожертвования» со стороны родителей или покупку каждый год ими учебной литературы, предназначенной программой определенного курса - платой за получение их ребенком начального и общего образования?

Значение понятия «бесплатное образование» складывается из двух составляющих его определений: «бесплатный», т.е. такое, за которое не взимается плата, и «образование», т.е. целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Нетрудно заметить, что последнее определение включает в себя еще два понятия «обучение» и «воспитание». Под «обучением» понимается - процесс передачи и усвоения знаний, умений, навыков деятельности, основное средство подготовки человека к жизни и труду, а под «воспитанием» - процесс целенаправленного, систематического формирования личности в целях подготовки её к активному участию в общественной, производственной и культурной жизни.

Соответственно, «бесплатное образование» можно расшифровать как: целенаправленный процесс формирования личности в целях подготовки её к активному участию в общественной, производственной и культурной жизни, возможный на основании передачи и усвоения знаний, умений, навыков деятельности, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней, гарантированный и предоставляемый государством без взимания определенной платы. Закрепляя принцип бесплатности в качестве одного из основополагающих начал в сфере образования, государство возлагает на себя обязанность осуществлять расходы в том объеме, в котором это необходимо, в целях обеспечения его реализации. Именно поэтому так важно понимать, что именно должно финансироваться, чтобы можно было с уверенностью сказать, что принцип бесплатности соблюдается. Как нам кажется, покупка родителями каждый год литературы и других учебных принадлежностей, внесение ими добровольных пожертвований на развитие образовательных учреждений, в случае, если они действительно добровольны, не могут расцениваться как нарушение принципа бесплатности образования, так выходят за его пределы.

Установление «пределов» формирования расходов по тому или иному разделу представляется очень важным вопросом. Нетрудно заметить, что история показывает нам достаточное количество интересных примеров направлений расходования государственных средств в рамках раздела «образование». Необходимо отметить, что и самостоятельного раздела с

соответствующим названием не было. В советское время образование было подразделом раздела «просвещение», куда входили также расходы на библиотеки, избы-читальни, архивы, музеи, театры, картинные галереи, социальное обеспечение обучающихся. В дореволюционной России, в рамках рассмотрения расходов на образование, приведен интересный пример расходования государственных средств на экспедиции для приискания цветных камней. Принимая во внимание, что уже советский законодатель основывался на функциональной классификации при формировании расходов, важно понимать, реализацию какой именно функцию обеспечивает тот или иной расход. В этой связи, в советском государстве образование можно было рассматривать не только как самостоятельную функцию, но и как подфункцию просвещения. Это вполне объяснимо тем, что грани между просвещением и образованием были размыты при наличии государственной потребности в общественной эволюции: от ликвидации всеобщей неграмотности к формированию разносторонне развитой личности социалистического общества.

В Российской Федерации законодатель исходит именно из сущностного наполнения термина «образование» как функции государства: формирование расходов в рамках раздела «образование» основано именно на обеспечении процесса обучения и воспитания в зависимости от уровня образовательной системы, типа и вида образовательного учреждения. Рассматривая иные публичные расходы (расходы на культуру, расходы на социальную политику), которые в Российской Федерации выделяются в самостоятельные

разделы, но при этом в Советском союзе предусматривались как расходы на просвещение, необходимо также отметить, что ключевым звеном в установлении их пределов, является их сущностное наполнение как функций государства.

Так, в рамках раздела «культура, кинематография» объединяются расходы на предоставление услуг в этой сфере, обеспечение деятельности учреждений культуры, управление объектами, предназначенными для культурных целей, организацию, проведение или поддержку культурных мероприятий и т.д. В рамках раздела «социальная политика» аккумулируются расходы на пенсионное обеспечение, социальное обслуживание и социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства[84].

Однако нельзя также сказать, что публичные расходы существуют изолированно друг от друга. Именно поэтому расходы, способствующие обеспечению государственной функции образования, могут проходить по иным разделам бюджетной классификации. Приведем пример. По подразделу 1004 «Охрана семьи и детства» раздела 1000 «Социальная политика» предусматриваются расходы на выплаты компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Соответствующий расход напрямую вытекает из норм образовательного законодательства. Так, согласно статье 52 Закона «Об образовании» родители детей, посещающих образовательные

[84] Приказ Минфина России от 21.12.2012 № 171н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Финансовая газета. 2013. № 7.

организации, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, имеют право на получение компенсации части платы, взимаемой за содержание детей (присмотр и уход за детьми) в указанных организациях[85].

Таким образом, чтобы ответить на вопрос, каковы объем и границы формирования расходов в рамках раздела «образование» рассмотрим, что же представляет собой система образования.

Образование в Российской Федерации представляет собой систему, состоящую из ряда подсистем: содержательной, функциональной и организационно-управленческой. В понятие содержательная подсистема включают государственные образовательные стандарты и образовательные программы, поскольку именно данные элементы представляют содержательную сторону образования в той или иной стране.

В функциональную подсистему российского образования входят образовательные учреждения, реализующие образовательные программы вне зависимости от формы собственности, типа и вида.

Рассматривая вопросы управления в системе образования необходимо различать органы управления системой образования и органы управления образовательным учреждением. Управление системой образования представляет собой комплексное понятие, отражающее

[85] Закон РФ от 10 июля 1992 г. №3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

деятельность в области организации образовательного процесса трех уровней органов:

- федерального, представленного Министерством образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) и Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор);

- уровня субъекта РФ, выражающегося в наличии региональных органов управления образованием;

- местного уровня - муниципальных органов управления системой образования.

Кроме того, современные образовательные учреждения – сложные социально-педагогические учреждения, строящиеся на принципах единоначалия и самоуправления.

От организационной деятельности федеральных и региональных органов управления образованием во многом зависит целостность образовательного пространства России и качество образовательной услуги. Деятельность органов управления образованием направлена на обеспечение реализации государственных образовательных стандартов и функционирования системы образования на уровне государственных нормативов.

При раскрытии вопроса о формировании публичных расходов в данной сфере обозначенные составляющие образовательной системы имеют первостепенное значение. Так, содержательный аспект подразделов, указанных в рамках раздела «образование» функциональной классификации расходов на образование включает в себя образовательные программы отдельного уровня образовательной системы и виды образовательных учреждений. Более подробная

информация по данному вопросу будет представлена в соответствующем разделе, однако, на наш взгляд, обоснованным представляется рассмотрение основных типов и видов образовательных учреждений в целях упрощения ее понимания в дальнейшем.

В соответствии с законом Российской Федерации от 10 июля 1992 № 3266-1 «Об образовании» и типовыми положениями о соответствующих типах образовательных учреждений, утвержденными постановлениями Правительства РФ, имеются следующие типы и виды образовательных учреждений. **Детские дошкольные образовательные учреждения**, реализующие общеобразовательные программы дошкольного образования различной направленности, которые в свою очередь, делятся на детские сады общеразвивающего вида, детские сады компенсирующего вида, детские сады присмотра и оздоровления, детские сады комбинированного вида, центры развития ребёнка. **Общеобразовательные учреждения**, реализующие образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования бывают следующих видов: начальная общеобразовательная школа, основная общеобразовательная школа, средняя общеобразовательная школа, средняя общеобразовательная школа с углубленным изучением отдельных предметов, гимназия, лицей. **Специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся (воспитанников) с отклонениями в развитии** бывают следующих видов: специальная (коррекционная) начальная школа - детский сад; специальная

(коррекционная) образовательная школа; специальная (коррекционная) образовательная школа-интернат. **Кадетские школы и кадетские школы** – интернаты – это образовательные учреждения, реализующие программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и дополнительные образовательные программы, имеющие целью подготовку несовершеннолетних граждан, обучающихся в кадетской школе, кадетской школе-интернате, к государственной службе, муниципальной службе, а также несению государственной службы российского казачества. **Образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей** – тип образовательных учреждений, объединяющих детские дома, детские дома – школы, школы – интернаты, специальные (коррекционные) детские дома, специальные (коррекционные) школы – интернаты для детей, лишившихся родителей или оставшихся без их попечения, а также детей, нуждающихся в помощи и защите государства. Следующим типом образовательных учреждений является **общеобразовательная школа – интернат**, реализующая программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования. В свою очередь **общеобразовательные школы – интернаты** делятся на следующие виды: школа-интернат начального общего образования; школа-интернат основного общего образования; школа-интернат среднего (полного) общего образования; школа-интернат среднего (полного) общего образования с углубленным изучением отдельных предметов; гимназия-интернат; лицей-интернат. **Специальное учебно-**

воспитательное учреждение для детей и подростков с девиантным поведением – это образовательное учреждение, реализующее основные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования, основная идея создания и функционирования которых в обеспечении психологической, медицинской, социальной реабилитации детей с отклоняющимся поведением. **Образовательное учреждение начального профессионального образования** – это тип образовательной организации, реализующий образовательные программы начального профессионального образования, осуществляющий профессиональную подготовку, профессиональную переподготовку граждан, а также повышение квалификации и дополнительное профессиональное образование. **Образовательные учреждения среднего профессионального образования** – это тип образовательной организации, реализующий программы среднего профессионального образования, направленные на подготовку работников квалифицированного труда по всем основным направлениям общественно полезной деятельности, подготовку квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена. **Высшее учебное заведение** - это образовательная организация, реализующая программы высшего профессионального образования, основной целью деятельности которой является подготовка специалистов высшей квалификации, научных и педагогических кадров для различных отраслей хозяйства, науки и культуры[86].

[86] Закон РФ от 10 июля 1992 г. №3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета

Как видно сфера образования довольно – таки широка и объемна и складывается из нескольких уровней: дошкольного образования, общего образования, начального профессионального образования, среднего профессионального образования, высшего профессионального образования, послевузовского профессионального образования, дополнительного образования, каждый из которых регулируется отдельным нормативным правовым актом, содержит свой понятийно-категориальный аппарат и круг субъектов. При этом, говоря о такой функции государства как образование, можно представить ее в виде обеспечения процесса передачи и усвоения знаний, умений и навыков с учетом имеющихся типов и видов образовательных учреждений. Образовательное учреждение, указывая в учредительных документах тот или иной тип и вид, приобретает тем самым совокупность не только совокупность обязанностей по отношению к другим участникам образовательных правоотношений, но и прав по отношению к государству в части достойного финансирования их реализации.

В завершение раздела необходимо отметить, что достойная реализация права на образование во многом определяет уровень развития государства. Стремительное развитие обозначенной сферы в Российской Федерации способствует постепенному изменению подхода к определению сущности образования. Содержательное наполнение термина образование выходит за рамки представленного в Законе Российской Федерации «Об образовании» определения. Так, современное образование –

Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

это не только целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, но и отрасль экономики, ориентированная на экспорт и обеспечивающая стабильный приток финансовых средств в национальную экономику[87].

На болонском семинаре «Болонья 2020: раскрывая потенциал Европы – вклад в улучшение мира», состоявшемся 18–20 мая 2008 г. в Генте, применительно к высшему профессиональному образованию была сформулирована мысль о том, что «университет больше не то тихое место, где можно неторопливо учить, заниматься ученой деятельностью и созерцать вселенную, как в прошлые века. Это большой, сложный, ответственный, конкурентный бизнес, требующий постоянных масштабных инвестиций»[88]. Стык экономических и социальных функций современного образования предъявляет особенные требования к качеству последнего. Гибкая система высшего образования, наличие учебных дисциплин, разработанных с учетом требований и заинтересованности современного общества, компетентностный подход к обучению, активизации самостоятельной образовательной деятельности обучающихся, распространение дистанционного образования, виртуальной мобильности, трансграничного образования, стимулируемое развитием информационных технологий и Интернета– это незримая часть перспектив, открывающихся в процессе подготовки специалистов «нового поколения» и,

---

[87] Козырин А.Н.Финансирование экспорта образовательных услуг в Российской Федерации // Реформы и право, 2010. № 3. С.22—28.

[88] Байденко В.И., Селезнева Н.А. Болонский процесс: глоссарий. М., 2009. С.18.

одновременно, элемент образовательной и экономической интеграции.

Важностью образовательной сферы обуславливается выбор приоритетов в области государственной политики Российской Федерации, что оказывает непосредственное влияние на формирование расходов на образование. При этом особенностью расходов на образование в системе публичных расходов Российской Федерации является их ориентированность не столько на получение краткосрочного результата, сколько на создание потенциала для устойчивого развития общества в будущем.

§2 Правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации

Прежде чем приступить к вопросу о правовом регулировании, формировании и осуществлении расходов на образование, необходимо разобраться, что представляют собой публичные расходы в целом. По нашему мнению, публичные расходы – это теоретическая категория. При этом нет общего подхода к определению сущности публичных расходов, а также критериев разграничения данной категории с близкими к ней «государственными расходами» и «бюджетными расходами».

Используя исторический анализ формирования расходов на образование, представленный в первой главе, отметим, что публичные расходы можно признавать в качестве таковых в том случае, если они направлены на удовлетворение публичной потребности, публичной цели. При рассмотрении

данного вопроса вновь приведем слова В.А. Лебедева: «не каждая цель государственная влечет за собой расход из государственной казны … удовлетворение этих потребностей лежало бы на государстве, если бы они не удовлетворялись иначе». На основании приведенного утверждения можно выделить несколько положений, имеющих отношение к формированию публичных расходов:

- необходимо разделять средства государственной казны и средства иных публичных организаций;

- обязанность осуществления расходов на реализацию государственной потребности лежит на государстве;

- … в том случае, если обязанность осуществления расходов на реализацию государственной потребности не возлагается государством на иные «публичные организации».

Так, в дореволюционной России одной из соответствующих публичных организаций была церковь. Хоть и косвенно, но в развитии образования было заинтересовано государство. При этом оно, не выделяя средства из казны, материально обеспечивало исполнение обозначенного направления посредством возложения обязанности на церковь. Во время правления Петра I к числу публичных организаций добавились заводы, мануфактуры и иные производственные единицы, расходующие средства на образование, согласно его указам. В советской России соответствующими публичными организациями были колхозы, профсоюзы и иные общественные организации, обязанные финансировать образование согласно советским нормативным актам (примеры актов приводятся в главе 1). На наш взгляд, расходы

иных публичных организаций наряду с расходами самого государства и есть публичные расходы.

При этом нельзя относить к публичным расходам средства частных лиц, даже если они направлены на удовлетворение государственной потребности, по одной причине – частных лиц нельзя обязать на это. Возникает вопрос, почему нельзя обязать частных лиц осуществлять расходы на выполнение государственных функций, если можно возложить, например, обязанность уплачивать налоги и сборы? Ответ на этот вопрос возникает уже из сущности государства, которое выделилось из общества, и было наделено обязанностью выполнения основных функций. Налог являет обязательным платежом, взимаемым в целях обеспечения этих функций. Отдав часть своего дохода, частные субъекты приобретают гарантии реализации этих функций.

Итак, первый критерий разграничения категорий публичные расходы и государственные расходы выражается в круге субъектов, являющихся носителями обязанности осуществления расходов. Исходя из соответствующего подхода, категория публичные расходы шире категории государственных расходов.

Применительно к современной России необходимо отметить, что в 2003 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который окончательно закрепил существование местного самоуправления в Российской Федерации, заложил его правовые и экономические начала. Выделение местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации – это

также одна из потребностей, диктуемых обществом, т.к. именно местное самоуправление позволяет учитывать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций[89]. Данные вопросы решаются на местном уровне самостоятельно, независимо, под свою ответственность и за счет средств местных бюджетов. При этом местные потребности, обеспечиваемые посредством реализации функций местного самоуправления, создают основу для выделения в структуре публичных расходов (наряду с государственными расходами и расходами «государственных организаций») местных расходов.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации указанные нами условия формирования публичных расходов в основном соблюдаются. Так, по мнению Черноверхского А. М., публичные расходы представляют собой затраты публичных фондов денежных средств, опосредованные социально-экономическими отношениями публичного характера, связанными с распределением и использованием финансовых ресурсов, направленные на удовлетворение публичного интереса[90].

Категория публичные расходы тесно связана с категорией бюджетные расходы. На первый взгляд может показаться, что это одно и то же, однако, это не так. Публичные расходы отражают основные направления деятельности государства,

[89] Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[90] Черноверхский А. М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации: Автореф. … дисс. канд. юрид. наук. М., 2010.

требующие финансовой основы и сформированные в зависимости от потребностей государственных и общественных. При этом в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации под расходами бюджета понимаются денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. На наш взгляд, можно сделать вывод, что публичные расходы – это отправная точка формирования бюджетных расходов, которые направлены на реализацию конкретных программ и мероприятий, предусмотренных в рамках реализации той или иной публичной функции.

Существует также и еще одна существенная разница между категориями публичные расходы и бюджетные расходы. Так, понятие расходы бюджета невозможно охарактеризовать без ключевого понятия – бюджет. Интересным представляется тот факт, что бюджет может пониматься как форма, план, совокупность обязательств, закон и фонд[91]. При этом, на наш взгляд, каждое из определений подчеркивает важность временного промежутка. Например, бюджет в качестве плана представляет собой прогноз финансовой деятельности государства (муниципального образования) на определенный период. При определении бюджета как совокупности обязательств обращает на себя внимание такая их характеристика как изменяемость. При понимании бюджета в качестве правового акта нельзя забывать, что закон о бюджете действует в рамках одного конкретного года и утверждает прогноз на ближайшие

[91] Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие. М., 2011. С. 41-45.

два года. При этом, говоря о публичных расходах, обращает на себя внимание факт не привязанности к временному промежутку. Можно предположить, что в рамках текущего и планового периода обозначенные в законе о бюджете расходы на образование будут являться бюджетными. При этом обозначенные, например, в Законе о бюджете на 2000 год расходы на образование по отношению к тому промежутку времени были бюджетными, а применительно к настоящему - являются публичными, т.к. подчеркивают функциональную важность образования, государственную и муниципальную функцию в отрыве от конкретных временных рамок.

Структура публичных расходов в том виде, в котором она представлена на современном этапе развития общества, складывается из публичных расходов государства (расходов бюджетов и внебюджетных фондов всех уровней, расходов государственных предприятий и учреждений); публичных расходов местного самоуправления (расходов местных бюджетов, расходов муниципальных учреждений и предприятий).

Вопросы образования в Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Так, в статье 28 Закона РФ «Об образовании» установлены финансовые полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Расходы на образование в Российской Федерации осуществляются за счет средств федерального бюджетов, бюджетов субъектов Российской

Федерации, муниципальных образований в соответствии с расходными обязательствами в сфере образования.

Таким образом, расходы на образование в самом общем виде – это публичные расходы, т.к. направлены на обеспечение государственной функции и объединяют расходы государственного и местного бюджета. При этом конкретизацию данный вопрос получает при рассмотрении категории расходы бюджета на образование.

Так, существует несколько классификаций расходов, которые используются для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Выделяются классификация операций сектора государственного управления, функциональная классификация, классификация по экономическому признаку, ведомственная классификация, классификация по необходимости, классификация по времени осуществления[92]. Применительно к расходам на образование, на наш взгляд, эффективнее применять функциональную классификацию расходов.

Под функциональной классификацией расходов бюджетов Российской Федерации понимается группировка расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, которая отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства[93]. По сути, функциональная классификация означает, что расходы,

[92] Комягин Д.Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3.

[93] Буневич К.Г. Бюджетная система Российской Федерации: учебно-методический курс [Электронный ресурс].URL.: http://www.e-college.ru/xbooks/xbook120/book/index/index.html?go=part-018*page.htm (дата обращения: 03.06.2012)

обозначенные в ней, сложились исторически, и будут существовать всегда. Распределение государственных средств по отдельным расходным статьям закрепляется законодательно, в составе законов о бюджете.

Функциональная классификация расходов включает в себя четыре уровня:

- разделы отражают направления расходования бюджетных средств, необходимых для выполнения основных функций государства;

- подразделы конкретизируют указанные в разделах направления;

- целевые статьи отражают конкретные направления деятельности главных распорядителей, указанные в рамках подразделов;

- виды расходов еще более детализируют направления расходования бюджетных средств.

Основываясь на функциональной классификации, рассмотрим предоставление бюджетных ассигнований из федерального бюджета на образование более подробно. Итак, разделом классификации будет являться «образование», который состоит из девяти подразделов. Так, в Федеральном законе от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» обозначены следующие подразделы раздела «образование»:

- дошкольное образование;

- общее образование;

- начальное профессиональное образование;

- среднее профессиональное образование;

- переподготовка и повышение квалификации;

- высшее профессиональное образование;

- молодежная политика и оздоровление детей;

- прикладные научные исследования в области образования,

- другие вопросы в области образования[94].

Содержательный аспект подразделов, указанных в рамках раздела «образование» формируется исходя из образовательного законодательства Российской Федерации, и включает в себя образовательные программы отдельного уровня образовательной системы и виды образовательных учреждений.

Исходя из этого, например, подраздел «общее образование» будет включать в себя расходы на:

- начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование,

- содержание и обеспечение учебного процесса общеобразовательных учреждений, учреждений по внешкольной работе с детьми, специальных (коррекционных) учреждений, школ-интернатов, кадетских школ, школ для детей с девиантным поведением, школ для детей-сирот и т.д.

Согласно закону «Об образовании» начальное общее образование, основное общее образование и среднее (полное) общее образование являются соответствующими образовательными программами на уровне общего образования. А общеобразовательные учреждения (школы), кадетские школы, школы-интернаты и т.д. - видами образовательных учреждений, реализующими программы

[94] Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7049.

начального общего, основного общего и среднего полного общего образования. На наш взгляд, самостоятельное объединение в рамках соответствующих подразделов расходов видов образовательных учреждений и образовательных программ, реализуемых на уровне общего образования не случайно.

Образовательные программы любого уровня образовательной системы обеспечивают развитие, обучение, подготовку обучающихся с учетом возрастных и индивидуальных особенностей. Основные образовательные программы одинаковы для всех образовательных учреждений определенного уровня, они не отражают специфики обучающихся. При этом в статье 43 Конституции Российской Федерации отмечено, что каждый вне зависимости от гражданства, национальности, языка, уровня развития, состояния здоровья, имеет право на образование[95]. Так, например, лица с ограниченными возможностями здоровья, дети-сироты нуждаются в особенной защите со стороны государства, при их непосредственной реализации права на образование. Образовательный процесс лиц с ограниченными возможностями должен быть адаптирован к их индивидуальным особенностям посредством медицинского оборудования, специальных учебных приспособлений. Именно поэтому при формировании расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации забывать об этом никак нельзя. Вот почему в подразделах раздела «образование» функциональной классификации наряду с образовательными программами содержатся и виды образовательных учреждений. Также при планировании расходов в рамках

[95] Конституция Российской Федерации // Российская газета. № 7. 2009.

данного подраздела в первую очередь необходимо пользоваться Типовыми положениями о соответствующих видах образовательных учреждений и недавно принятыми федеральными образовательными стандартами образования.

Что касается целевых статей указанных в рамках подразделов, которые указывают на основные направления деятельности главных распорядителей бюджетных средств, то в качестве примера можно привести расходы на реализацию федеральных целевых программ в области образования, разработанные Министерством образования и науки Российской Федерации и утвержденные в форме Постановлений Правительства РФ. Так, например, в 2010 году на территорию Российской Федерации распространяли свое действие 22 федеральные целевые программы («Русский язык (2006-2010 годы)», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 годы», «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации» на 2008-2010 годы, «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы). Большинство программ реализуются в 2012 и в 2013 годах, при этом добавились и новые целевые программы, например Федеральная целевая программа развития образования на 2011 - 2015 годы, Проект модернизации региональных систем общего образования, инициатива «Наша новая школа» и т.д. На реализацию направления модернизация региональных систем школьного образования в федеральном бюджете на 2011 год предусматривались бюджетные ассигнования в объеме 20 млрд. рублей. При этом

в 2012 году их размер вырос до 60 млрд. рублей. К тому же на настоящий момент одним из основных расходов в сфере образования является программа государственной поддержки ведущих российских вузов. В ее рамках запланированы следующие мероприятия: поддержка программ развития МГУ и СПбГУ, поддержка федеральных университетов в части модернизации научно-исследовательского процесса и инновационной деятельности, поддержка национальных исследовательских университетов и т.д. При этом запланировано выделение финансовых средств федерального бюджета в размере 90 млрд. рублей, которые выделяются в 2010-2012 годах в размере 30 млрд. рублей ежегодно.

На наш взгляд, стремительное развитие образования и динамика соответствующих расходов определяются одним первостепенным фактором: значимостью сферы образования и прямой зависимостью развития экономики, производства от уровня образованности общества. Соответственно, расходы на образование нацелены не столько на получение краткосрочного результата, сколько на создание потенциала для устойчивого развития общества в будущем. Для реализации задачи улучшения качества образования необходим специальный механизм, в котором должны быть слажены все элементы, его составляющие, а это: 1) перспективность самой идеи, выражающейся в потенциальной возможности отдельных направлений улучшения образовательной сферы. Данная цель, как правило, является первостепенной при разработке целевых программ; 2) эффективность, достаточность расходов, предусмотренных для обеспечения обозначенной цели.

Нами был произведен анализ выбора приоритетов в сфере образования, начиная с 2001 по 2012 годы, которые первостепенным образом влияют на формирование расходов в обозначенной сфере.

Согласно Посланию Президента РФ в 2001 году было провозглашена необходимость изменения подхода к образованию[96]. Было выдвинуто утверждение о том, что темпы развития современной экономики, науки, информационных технологий требуют перехода к непрерывному - в течение всей жизни - образованию. Была отмечена негативная по тем временам констатация факта необходимости привлечения в сферу образования внебюджетных источников в связи с недостаточным количеством бюджетного финансирования. Отмечалось, что внебюджетное финансирование образовательных учреждений - это нелегальный рынок, что официальная «бесплатность» образования при его фактической, но скрытой платности развращает и учеников, и преподавателей. Интересным данное Послание представляется в силу того, что на настоящий момент привлечение внебюджетных источников в образовательную сферу является одним из приоритетных направлений в области оптимизации финансового обеспечения образования. При этом согласно Федеральному закону «О Федеральном бюджете на 2002 год» в рамках раздела «Образование» предусматривались расходы в количестве 80 млрд. рублей[97].

---

[96] Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. № 66

[97] Федеральный закон от 30.12.2001 № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» // Российская газета. 2001. № 256.

В 2003 году образование стало рассматриваться в качестве одной из основ конкурентоспособности страны, был выбран курс на международное сотрудничество в данной сфере[98]. В Федеральном законе о бюджете на 2003 г. расходы на образование возросли до 99 млрд. рублей[99]. В 2004 году повысились требования к профессиональному образованию, в связи с тем, что профессиональное образование не имело устойчивой связи с рынком труда. Основной приоритет заключается в соответствии профессионального образования не только внутригосударственным потребностям, но и мировым стандартам[100]. В Законе о бюджете на 2004 год расходы на образование составили 119 млрд. рублей[101]. В 2005 году начался процесс качественного реформирования системы образования. С 2005 года был объявлен старт приоритетного национального проекта (ПНП) «Образование», основная цель которого в создании эффективной, отвечающей современным реалиям системы образования[102]. Учитывая, что в рамках нацпроекта действует несколько направлений, например, таких как: стимулирующие выплаты за классное руководство, инновационные школы, сельский школьный автобус, интернетизация образования и т.д. расходы на образование заметно возросли и стали составлять 160 млрд. рублей[103]. В

---

[98] Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г.// Российская газета. 2003 . № 93.
[99] Федеральный закон от 24.12.2002 № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» // Парламентская газета. 2002. № 246-247.
[100] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. № 109.
[101] Федеральный закон от 23.12.2003 № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» // Парламентская газета. 2003. № 239.
[102] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. № 86.
[103] Федеральный закон от 23.12.2004 № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» // СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5277.

2006 году политика направлена в первую очередь на поддержку высших учебных заведений, которые реализуют инновационные программы, в том числе путем закупки для вузов новейших отечественных и зарубежных образцов оборудования. К тому же продолжается реализация приоритетного национального проекта «Образование»[104]. В Законе о бюджете на 2006 год предусмотрено 211 млрд. рублей[105]. В 2007-2008гг. в Российской Федерации организовывается работа в области поиска талантливой и одаренной молодежи и в России, и за рубежом, содействие приходу молодых, одаренных людей в фундаментальную и прикладную науку, продолжение реализации нацпроекта «Образование», главным результатом которого должно стать соответствие школьного образования целям опережающего развития. К тому же с 2008 года заложена основа реализации инициативы «Наша новая школа»[106]. В Законе о бюджете на 2007 год на реализацию качественного и доступного образование предусматривалось 287 млрд. рублей, на 2008 – 307 млрд. рублей[107].

Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию расходных обязательств в сфере образования из года в год увеличивается. Так, в 2010 году он составил 416,4 млрд. рублей, в 2011 году расходы на образование составили 495,8 млрд. рублей, а в 2012 году - 603,52 млрд.

---

[104] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006г. // Российская газета. 2006. № 97

[105] Федеральный закон от 26.12.2005 № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» // СЗ РФ. 2005. № 52. Ст. 5602.

[106] Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. «Российская газета». 2008 . № 230.

[107] Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.

рублей[108]. Согласно основным направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, а также Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»[109] в 2013 году расходы на образование предусмотрены с некоторым уменьшением по сравнению с 2012 годом. Так в 2013 год они составят 597,4 млрд. рублей, в 2014 - 544,3 млрд. рублей - в 2015 году – 573 млрд. рублей[110]. Согласно бюджетной политике снижение бюджетных расходов на образование обусловлено завершением некоторых государственных программ.

В рамках работы образование рассматривается нами преимущественно в качестве **внутренней** функции государства. Это положение подкрепляется выводами, сформулированными, исходя из исторического анализа, представленного в главе 1, а также из прочтения норм действующего образовательного законодательства, которое также признает последнее в качестве внутренней функции государства и **национального** достояния.

С 1 сентября 2013 года вступает в силу Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», согласно которому изменяется подход к определению сущности образования посредством признания образования как способа интеграции с зарубежными странами и констатации его выхода на международный уровень.

---

[108] Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7049.

[109] Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Российская газета. 2012. № 283.

[110] Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // СПС «Консультант плюс».

В данном контексте важным представляется рассмотрение вопроса о транснациональном образовании как современной тенденции развития образования в целом. При этом под транснациональным образованием понимаются все виды образовательных программ, курсов обучения, образовательных услуг, при осуществлении которых обучаемые находятся в другой стране, нежели та, где расположен вуз, присваивающий квалификацию[111]. Так, в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» приводятся формулировки, имеющие отношение к распространению транснационального образования. Например, в статье 15 приводится такая форма реализации образовательных программ как сетевая, которая способствует совместной деятельности организаций (в том числе иностранных), осуществляющих образовательную деятельность, зачету организацией, осуществляющей образовательную деятельность, реализующей основную образовательную программу, результатов освоения обучающимся образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность[112].

Распространение транснационального образования может стать одной из основных тенденций развития образования и первостепенным образом отразиться на росте расходов в рамках обозначенного направления. В-первую очередь, в целях улучшения качества образовательных услуг, оказываемых российскими образовательными учреждениями, что будет способствовать привлечению к получению

[111] Козырин А.Н. Финансирование экспорта образовательных услуг в Российской Федерации // Реформы и право, 2010. № 3. С.23.
[112] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

российского образования иностранных обучающихся, а, во-вторых, в целях соответствия материально-технического оснащения учебных заведений, возлагаемым на них задачам, что будет способствовать развитию всех форм академической мобильности, в том числе виртуальной.

Сближение Российской Федерации с ведущими зарубежными государствами в рамках реализации Болонской декларации, использование зарубежного опыта при обеспечении права на образование на уровне общего и профессионального образования является необходимым условием конкурентоспособности России не мировой арене. Именно поэтому все чаще иностранные инструменты задействуются в рамках реализации государственной образовательной политики. Так, финансирование образования посредством частных взносов – это далеко не «внедренный иностранный элемент». Как удалось выяснить, в дореволюционной России стимулировалось привлечение частных финансов в сферу образования. Однако в Советском союзе и даже в современной России (до 2003 года) привлечение частных финансов в процесс финансирования образования являлось неприемлемым. В связи с этим, интересным представляется современное изменение отношения к внебюджетным источникам, которые, как уже отмечалось выше, ранее признавались нелегальным рынком.

Частные финансы представляют собой личные, семейные, корпоративные и т.д. финансы, т.е. такие, которые не отражают необходимости обеспечения государственной функции, но способствуют ее реализации. Необходимо констатировать, что механизм привлечения крайне не

сформирован. Отчасти, причина этому заключается в неудовлетворительной законодательной базе урегулирования данного вопроса. Так, в Законе РФ «Об образовании» образовательное учреждение вправе привлекать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, дополнительные финансовые средства за счет предоставления платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных Уставом образовательного учреждения услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц, в том числе иностранных граждан и (или) иностранных юридических лиц[113].

Исходя из данной статьи Закона, можно выделить следующие виды внебюджетных источников финансирования образования:

- денежные средства, полученные образовательными учреждениями посредством оказания дополнительных платных образовательных услуг;

- денежные средства, полученные от сдачи в аренду имущества образовательных учреждений;

- добровольные пожертвования;

- целевые взносы физических и юридических лиц;

- спонсорские средства и благотворительная помощь.

При использовании частных финансов существует одно важное отличие, выражающееся в том, что в частных финансах именно доходы определяют расходы, в тот момент как в публичных финансах напротив расходы мобилизуют доходы.

---

[113] Закон Российской Федерации от 10.07.1992 N 3266-1 «Об образовании» // СЗ РФ. 1996.№ 3. Ст. 150.

Необходимо отметить также, что привлеченные государственным образовательным учреждением внебюджетные средства создают основу для формирования публичных расходов на образование «на микроуровне», т.е. на уровне образовательного учреждения с одним лишь ограничением: они должны быть направлены на обеспечение уставных целей.

§ Финансовый контроль за расходами на образование в Российской Федерации

В последнее время в рамках государственной образовательной политики Российской Федерации предпринимается большое количество попыток улучшения качества образовательных услуг, выражающихся в долгосрочных мероприятиях, целевых программах, изменении законодательной базы Российской Федерации и т.д.

Специфика Российской Федерации в области реформирования сферы образования выражается в том, что последнее осуществляется методом проб и ошибок. Многое заимствуется из зарубежного опыта, при явном невнимании к тому факту, что опыт может и не прижиться в Российской Федерации. Многое основывается исключительно на теоретических рассуждениях о том, что определенная целевая программа или нововведение непременно должны повысить качество образовательных услуг. При этом нередко практика вносит свои коррективы в идеальные теоретические концепции или попросту их отвергает.

Масштабы современного реформирования сферы образования требуют больших усилий в области внедрения в практику новых элементов. Однако еще больших усилий требует достижение принципа эффективности расходов с учетом нововведений. В связи с существованием таких проблем и спорных моментов особенную важность приобретает финансовый контроль в сфере образования.

В нормативных источниках не закрепляется исчерпывающее определение финансового контроля. Так, в Бюджетном кодексе в разделе IX упоминается лишь о формах финансового контроля и субъектах, его осуществляющих. В Лимской декларации под финансовым контролем понимается не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем[114].

При этом в научной литературе предоставляется множество определений финансового контроля. На наш взгляд, применительно к финансовому контролю в сфере образования наиболее подходит определение, выведенное А.А. Ялбулгановым: «основанная на нормах финансового права

[114] Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

система мероприятий по контролю за **экономической обоснованностью** использования государственных финансовых средств, соблюдением **финансовой дисциплины**, **законностью и достоверностью финансовых операций**, порядком формирования и использования федерального и регионального бюджетов, **эффективностью использования налоговых льгот**, соблюдением финансового законодательства, исполнением международных финансовых обязательств Российской Федерации, а также за состоянием государственного внутреннего долга»[115]. Так, мероприятия **по контролю за экономической обоснованностью** использования государственных средств приобретают особенную актуальность на этапе разработки и принятия целевых программ в сфере образования. **Соблюдение финансовой дисциплины**, которое напрямую вытекает из принципа законности и представляет собой соблюдение установленных законодательством норм в области порядка образования, распределения и использования денежных фондов государственными органами, должностными лицами и гражданами, особенно важно в сфере образования в связи с приобретающими системность нарушениями.

Весьма важное значение в силу специфики образовательных правоотношений, необходимостью реализации права каждого на качественное, бесплатное образование с учетом региональных особенностей населения,

[115] Ялбулганов А.А. «Модельный закон о государственном финансовом контроле»: развитие российского законодательства и доктрины о государственном финансовом контроле» //Государственный контроль. 1811-2011 [Текст]: сб. науч. трудов, посвящ. 200-летию Государственного контроля. Курск, Москва, 2011. С.10

проживающего на определенных территориях имеют принципы объективности и ответственности, заключающиеся в беспристрастности выводов по результатам проверок, которые должны быть обоснованы и подтверждены соответствующими данными, материалами. Тем более что, как показывает практика, значительное количество денежных средств, выделяемых из бюджетов бюджетной системы, становится предметом нецелевого использования и злоупотреблений органов управления в сфере образования.

Контроль за эффективностью использования налоговых льгот особенно важен в силу полного освобождения образовательных учреждений согласно Налоговому кодексу РФ от бремени уплаты налогов. Рассмотрим, каким образом осуществляется контроль за эффективностью использования налоговых льгот на примере налога на прибыль организаций. В связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Налоговом кодексе Российской Федерации была закреплена норма, фактически освобождающая образовательные учреждения, при соблюдении определенных условий, от уплаты налога на прибыль организаций[116]. Освободив образовательные учреждения от уплаты налога на прибыль организаций, государство лишает себя части дохода, а, значит, посредством обнуления налоговой ставки реализуются иные

[116] Федеральный закон от 28.12.2010 № 395-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Российская газета. 2010. № 296.

государственные и общественные приоритеты. Проанализировав научную и учебную литературу, посвященную налоговой тематике, можно отметить, что прибегая к использованию таких инструментов как снижение налоговых ставок, их обнуление, государство стимулирует общественно полезную деятельность[117]. К тому же одной из основных целей налоговой политики в Российской Федерации на 2012 и плановый период 2013 и 2014 годов является совершенствование налогообложения организаций, осуществляющих деятельность в социально значимых областях[118].

Образовательные учреждения в сфере налогообложения обладают особенным статусом, именно поэтому налогообложение образовательных учреждений неоднократно становилось предметом научных размышлений и судебных споров. Согласно статье 246 НК РФ налогоплательщиками налога на прибыль организаций являются российские организации; иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства и (или) получающие доходы от источников в Российской Федерации. Также согласно статье 247 НК РФ получаемая российскими и иностранными организациями прибыль в процессе осуществления их деятельности является объектом налогообложения. Однако согласно подпункту 22 пункта 1 статьи 251 НК РФ при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества, безвозмездно

[117] См. напр. Антонова М.Е. Роль регулирующей функции налогов в налоговой системе РФ: Автореф. дисс… канд. экон. наук. М., 2009.
[118] Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов // Социальный мир. 2011. № 35.

полученного государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также негосударственными образовательными учреждениями, имеющими лицензии на право ведения образовательной деятельности. К тому же, в соответствии со статьей 284.1. НК РФ организации, осуществляющие образовательную деятельность вправе применять налоговую ставку 0 процентов при соблюдении определенных условий и тем самым освобождаться от бремени уплаты налога на прибыль организаций. Налоговым кодексом предусматриваются условия обнуления налоговой ставки согласно статье 284.1 НК РФ, в которой отмечается, что организации, осуществляющие образовательную и (или) медицинскую деятельность, должны иметь лицензию на осуществление образовательной деятельности, доходы организации за налоговый период от осуществления образовательной деятельности должны составлять не менее 90 процентов ее доходов; в штате организации непрерывно в течение налогового периода должно числиться не менее 15 работников; организация не должна совершать в налоговом периоде операций с векселями и финансовыми инструментами срочных сделок[119]. При этом отмечается, что при несоблюдении организациями, перешедшими на применение налоговой ставки 0 процентов хотя бы одного из условий с начала налогового периода, в котором имело место соответствующее несоблюдение, они лишаются возможности применения налоговой льготы. Также, одним из наиболее важных условий применения соответствующей налоговой ставки можно признавать

[119] Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ / СЗ РФ. 2000.№ 32. Ст. 3340.

следующее: вид образовательной деятельности должен быть включен в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации. Так, Постановление Правительства РФ от 10.11.2011 № 917[120] включает в себя следующие виды образовательной деятельности:

- реализация основной образовательной программы дошкольного образования;

- реализация аккредитованной основной образовательной программы начального общего образования;

- реализация аккредитованной основной образовательной программы основного общего образования;

- реализация аккредитованной основной образовательной программы среднего (полного) общего образования;

- реализация аккредитованных основных образовательных программ начального профессионального образования;

- реализация аккредитованных основных образовательных программ среднего профессионального образования;

- реализация аккредитованных основных образовательных программ высшего профессионального образования (программы бакалавриата, программы подготовки специалиста, программы магистратуры);

- реализация основных образовательных программ послевузовского профессионального образования;

- реализация дополнительных образовательных программ;

[120] Постановление Правительства РФ от 10.11.2011 № 917 «Об утверждении перечня видов образовательной и медицинской деятельности, осуществляемой организациями, для применения налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль организаций» / Российская газета. 2011. № 260.

- реализация образовательных программ профессиональной подготовки, осуществляемая образовательными учреждениями.

Что же это означает в контексте стимулирования. Во-первых, закрепление соответствующих условий позволяет разграничить образовательную деятельность как некоммерческую, соответствующую уставным целям и регулируемую Законом РФ «Об образовании» и не образовательную, направленную на получение прибыли, через установление такого признака образовательной деятельности как **ее осуществление управомоченными посредством лицензии юридическими лицами**. Особенно это важно в процессе возрастающего процента реализации не управомоченными субъектами разовых лекций, стажировок, семинаров, не требующих приобретение лицензии на осуществление соответствующей деятельности и направленных исключительно на приобретение прибыли. Соответственно, можно утверждать, что осуществление семинаров, разовых мероприятий не соответствуют обозначенным нами признакам и не подлежит применению налоговой ставки 0 процентов.

Что касается условия, что доходы от образовательной деятельности составляют не менее 90% ее доходов, то в данном случае необходимо рассмотреть, что понимается под источниками внебюджетного финансирования и какие именно из них способствует соблюдению данного условия. Так, согласно подпункту 22 пункта 1 статьи 251 НК РФ при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества, безвозмездно полученного государственными и

муниципальными образовательными учреждениями, а также негосударственными образовательными учреждениями, имеющими лицензии на право ведения образовательной деятельности. Данная норма была зафиксирована еще в первой редакции части второй НК РФ и не претерпела изменений. К тому же, в пункте 2 данной статьи отмечается, что при определении налоговой базы также не учитываются целевые поступления.

Как нами уже отмечалось, выделяют следующие виды внебюджетных источников финансирования образования:

- денежные средства, полученные образовательными учреждениями посредством оказания дополнительных платных образовательных услуг;

- денежные средства, полученные от сдачи в аренду имущества образовательных учреждений;

- добровольные пожертвования;

- целевые взносы физических и юридических лиц;

- спонсорские средства и благотворительная помощь.

При этом применительно к добровольным пожертвованиям в статье 582 Гражданского кодекса Российской Федерации обозначено одно важное ограничение их использования, а именно: юридическое лицо может использовать это имущество по определенному назначению, не выходящему за пределы уставной деятельности[121]. Применительно к целевым взносам физических и юридических лиц действует также важное условие – цель взимания, которая определяется физическим или юридическим лицом и должна соответствовать уставной деятельности образовательного

[121] Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (часть вторая) / СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

учреждения. Таким образом, некоторые источники внебюджетного финансирования всецело подпадают под пункт 2 статьи 251 Налогового кодекса и не учитываются при формировании налоговой базы.

Что касается дополнительных платных образовательных услуг, то данный вопрос получил наибольшую конкретизацию в Постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг». В отношении оказания образовательными учреждениями платных образовательных услуг законодательно установлено одно важное правило: образовательные учреждения не имеют права оказывать на платной основе образовательные услуги, реализуемые в рамках основной образовательной программы[122]. Данный вид источников не подпадает под пункт 1 статьи 251 НК РФ, т.к. не обладает признаком безвозмездности, а во-вторых, не указан в пункте 2 соответствующей статьи в качестве источника целевого поступления. Однако согласно Закону РФ «Об образовании» дополнительные платные образовательные услуги являются частью образовательной деятельности, а соответственно и в отношении доходов от них ставка 0 процентов может применяться.

Применение налоговых льгот способствует привлечению образовательными учреждениями дополнительных финансовых средств или прибыли, необлагаемой налогом. Так, в национальной доктрине образования обозначен один из приоритетов развития системы образования, выражающийся в

[122] Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» / Российская газета. 2001. № 130.

виде создания условий для привлечения в обозначенную сферу средств из внебюджетных источников. Учитывая тот факт, что привлеченные образовательными учреждениями средства могут использоваться ими самостоятельно, но с единственной оговоркой, выражающейся в том, что направляться они должны лишь на функционирование образовательного учреждения, основная цель внебюджетного финансирования, на наш взгляд, заключается в создании механизма, наиболее полно обеспечивающего потребности образовательных учреждений.

Однако в отношении сдачи в аренду имущества образовательных учреждений возникают сложности. На наш взгляд, именно эти доходы должны составлять не более 10% от общего количества доходов образовательного учреждения. По нашему мнению, это плюс для развития системы образования, т.к. на основании анализа практики прокурорского реагирования в Российской Федерации все чаще помещения, предназначенные для образовательного процесса, сдаются в аренду организациям, коммерческая деятельность которых негативно отражается на обучении и воспитании детей. Так, администрации образовательных учреждений предоставляют отдельные помещения учебных заведений коммерческим структурам под цели проката видеокассет, под продажу алкогольной и табачной продукции, под складские помещения, мастерские, диспетчерские, офисы, магазины, парикмахерские, сауны, солярии, производственные цеха, склады, теплицы, автомастерские, гаражи, магазины, телефонные станции[123].

[123] Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс].URL.: http://genproc.gov.ru (дата обращения 23.01.2012).

Таким образом, посредством введения соответствующего условия применения налоговой ставки 0 процентов достигается необходимость образовательных учреждений реализовывать именно уставную, не связанную с предпринимательской деятельность, что способствует достойной реализации права на образование гражданами.

Применение налоговой ставки 0 процентов – это лишь фактическое освобождение от уплаты налога, формально же, исходя из налогового законодательства, образовательные организации являются налогоплательщиками налога на прибыль организаций. Почему же законодатель в целях стимулирования выбрал именно инструмент обнуления налоговой ставки, а не, например, установление законодательной налоговой льготы, которая просто фиксирует освобождение образовательных учреждений от уплаты налога?

Рассмотрим налоговую категорию, имеющую непосредственное отношение к рассматриваемой тематике – налоговую фикцию. Фикция в самом общем виде определяется как прием, заключающийся в том, что действительность подводится под условную формулу, не имеющую реального содержания[124]. Сущность фикции проявляется в том, чтобы нечто несуществующее в реальности в целях правового регулирования провозгласить как реально существующее или наоборот.

На наш взгляд, фикции осуществляют определенную роль, выражающуюся, во-первых, в упрощении юридических конструкций, а, во-вторых, в рассматриваемом нами процессе стимулировании образовательных учреждений, позволяют

[124] Современный словарь иностранных языков. М., 1992. С.647

осуществлять налоговый контроль. Почему мы рассматриваем обнуление налоговой ставки по налогу на прибыль организаций в качестве фикции. Согласно статье 246 НК РФ образовательные организации являются налогоплательщиками налога на прибыль. Если анализировать данную статью, то в ней отмечаются организации, которые не являются налогоплательщиками. В обозначенном перечне нет образовательных организаций, однако посредством обнуления налоговой ставки при соблюдении определенных условий, образовательные организации фактически освобождаются от уплаты налога. На наш взгляд, обозначенная конструкция соответствует такому виду фикции как отрицающие существование реальных обстоятельств. Однако, как уже было отмечено, обращаясь к фикции, как к приему юридической техники, законодатель преследует определенную цель – возможность осуществлять налоговый контроль уполномоченными органами в отношении образовательных организаций как плательщиков налога на прибыль организаций, который направлен на соблюдения обозначенных выше условий, а также на анализ эффективности использования налоговых льгот. К тому же, анализ эффективности использования налоговых льгот является неотъемлемой частью налоговой политики в Российской Федерации на современном этапе. Согласно основным направлениям налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов, регулярное проведение анализа как востребованности, так и практики администрирования установленных механизмов налогового стимулирования и налоговых льгот

является одним из важнейших элементов налоговой политики, поскольку увеличение количества предоставляемых льгот в отсутствие сведений об их результативности не только приводит к выпадающим доходам бюджетной системы, но и дискредитирует саму идею предоставления налоговых льгот[125].

При этом одним из элементов налоговой политики в рамках обозначенного направления является создание системы мониторинга применяемых налоговых льгот и оценки результативности их действия, позволяющей принимать решения об их продлении или отмене, а также создание системы оценки доходов, не поступивших в бюджетную систему в результате применения налоговых льгот и освобождений, для их учета в качестве налоговых расходов бюджетов при подготовке закона о бюджете и отчета об исполнении бюджетов.

Проведение мониторинга востребованности налоговых стимулирующих механизмов возможно на основе отчетности Федеральной налоговой службы, формируемой на базе информации, содержащейся в налоговых декларациях, предоставляемых налогоплательщиками в налоговые органы. В целях проведения рассматриваемого мониторинга в существующие формы налоговых деклараций были внесены изменения, направленные на получение сведений, характеризующих количественные параметры использования налогоплательщиками определенного перечня налоговых льгот. Согласно статье 80 НК РФ налоговая декларация представляет собой письменное заявление или заявление,

---

[125] Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов // Социальный мир. 2011. №35.

составленное в электронном виде и переданное по телекоммуникационным каналам связи с применением электронной цифровой подписи, **налогоплательщика об объектах налогообложения**, о полученных доходах и произведенных расходах, об источниках доходов, о налоговой базе, налоговых льготах, об исчисленной сумме налога и (или) о других данных, служащих основанием для исчисления и уплаты налога. На наш взгляд, именно поэтому законодатель обращается к налоговой фикции в отношении образовательных организаций и признает их плательщиками налога на прибыль при фактическом и полном их освобождении от уплаты обозначенного налога.

Таким образом, одной из основных целей налоговой политики в Российской Федерации на современном этапе развития государства и общества является совершенствование налогообложения организаций, осуществляющих деятельность в социально значимых областях. Применение налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль организаций в отношении образовательных учреждений, деятельность которых соответствует обозначенным в статье 284.1 НК РФ условиям, на наш взгляд, преследует следующие цели: свободное привлечение внебюджетных источников, сокращение до минимума не предусмотренной уставом деятельности, которая должна составлять всего 10 процентов.

В большинстве развитых зарубежных стран используются разнообразные инструменты стимулирования по отношению к налогообложению образовательной деятельности. Так, довольно-таки сложная налоговая система США применительно к налогообложению образовательных

учреждений строится на принципах предоставления льгот и связана в первую очередь с такими понятиями, как «налоговое освобождение» (tax exempt), «налоговый вычет» (tax deduction) и «налоговая скидка» (tax credit)[126]. Налогообложение в сфере образования Великобритании отличается тем, что связано с предоставлением различных налоговых льгот, привилегий, освобождений и послаблений налогоплательщикам-участникам образовательных отношений: родителям (в форме определенных налоговых вычетов и налоговых скидок по налогу на доходы как работникам и как предпринимателям), образовательным учреждениям, фондам и иным юридическим лицам, основные уставные цели создания которых так или иначе связаны с сектором образования (в форме освобождений и вычетов по налогу на доходы корпораций, НДС, налогам на недвижимость и некоторым другим), студентам (в форме налоговых скидок в размере процентных ставок по образовательным кредитам, вычетов по налогу на доходы, освобождений от налогообложения подоходным налогом стипендий и выплат по грантам, выделенным на научные исследования)[127].

В российской же практике инструменты налогообложения образовательных учреждений не достигли своего финального завершения. Однако, учитывая положительный опыт ведущих зарубежных стран в области установления льгот участникам образовательных правоотношений, посредством введения

---

[126] Корф Д.В. США: Правовое регулирование налогообложения в сфере образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т.2. 2007. С.211- 224.

[127] Корф Д.В. Налогообложение в сфере образования в Великобритании // Финансовое право. №10.2007.

статьи 284.1 налоговая политика Российской Федерации заметно продвинулась вперед.

Существует несколько классификаций финансового контроля. Так, по субъекту контроля выделяют государственный, общественный, муниципальный, внутренний и внешний финансовый контроль, по времени проведения: предварительный, текущий, последующий, по направлению: контроль правомерности, аудит эффективности. Учитывая, что финансовый контроль выступает в качестве института общей части финансового права[128], такая его классификация будет одинаково применима ко всем сферам общественный жизни, в рамках которых он осуществляется. Однако в целях определения специфики финансового контроля в образовательной сфере введем собственную классификацию финансового контроля – по содержанию.

На наш взгляд, условно все расходы в области образования можно поделить на три большие группы:

- направленные на функционирование образовательных учреждений и вытекающие из этого расходы на обеспечение предоставления ими образовательных услуг гражданам;

- направленные на развитие системы образования в Российской Федерации;

- направленные на функционирование органов управления образованием.

Исходя из данной классификации, исключительно применительно к системе образования, можно по содержанию выделить четыре вида финансового контроля:

[128] Д.Л. Комягин «К вопросу о соотношении финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства» // Государственный контроль. 1811-2011 [Текст]: сб. науч. трудов, посвящ. 200-летию Государственного контроля. Курск, Москва, 2011. С.18

- финансовый контроль за предоставлением достаточного количества бюджетных средств, направленных на обеспечение потребностей образовательных учреждений;

- финансовый контроль за обоснованностью и результативностью принятия решений о целевых программах, направленных на развитие системы образования;

- финансовый контроль за деятельностью органов управления образованием.

Основная цель финансирования образования выражается в обеспечении возможности достойной реализации права на образование. В последнее время ключевым в вопросе о предоставлении образовательных услуг является результат. Так, применительно к системе среднего общего образования с принятием Стандартов образования произошла смена основной направленности образовательного процесса: если раньше она была ориентирована на процесс обучения, по окончании которого выпускник овладевал обязательным минимум навыков и умений, то теперь она изначально ориентирована на результат. Что касается системы высшего профессионального образования, то во-первых термин результат образования установлен в документах Болонской системы и представляет собой совокупности компетенций, выражающих, что именно студент будет знать, понимать или будет способен делать по завершении процесса обучения[129]. Также, одним из основополагающих принципов построения европейской системы образования является принцип «студентоцентрированного образования», суть которого выражается в активизации самостоятельной образовательной

[129] Байденко В.И., Селезнева Н.А. Болонский процесс: глоссарий. М., 2009. С. 70

деятельности обучающихся. При этом акцент в области подготовки студентов смещается от процесса обучения в сторону результатов обучения и приобретения обучающимися соответствующих компетенций.

Как уже было отмечено, государственная политика в сфере финансового обеспечения образования направлена, в-первую очередь, на достижение тех целей, которые ставит перед собой современная государственная политика в сфере образования. А значит, целью финансового обеспечения образования является достойное осуществление образовательной деятельности, основанное на необходимости достижения положительного результата. Проверка достижения результата и перспектива его достижения в будущем является на современном этапе основным направлением осуществления финансового контроля. При всем этом нерешенным остается следующий вопрос: как определить эту эффективность? Ведь если она не достигается в процессе реализации права на образования, расходы можно смело характеризовать как неэффективные.

Приведем один пример. Так, например, предшествующие государственные стандарты I поколения вводили понятие национально – регионального компонента образования как составной части государственной образовательной структуры. Цель его введения заключалась в привлечении органов государственной власти субъектов РФ к разработке и внедрению региональной составляющей государственных стандартов образования в общеобразовательный процесс. При этом регулирование регионального компонента всецело было передано на уровень субъектов. Интересным представляется

тот факт, что далеко не все субъекты в своих нормативных правовых актах закрепили его определение, цели, задачи внедрения и т.д. Однако в связи с принятием 01. 12. 2007 г. Закона РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части изменения понятий и структуры государственного образовательного стандарта»[130] национально – региональный компонент исключен из системы государственных образовательных стандартов в сфере образования. По сути, данный закон отменил обязательное требование включения компонента в учебные планы школ. Вследствие этого ситуация сложилась следующим образом: в некоторых субъектах Российской Федерации национально – региональный компонент введен в образовательные программы школьного образования и при этом на его реализацию уже было выделено значительное количество бюджетных средств. В других же, напротив, национально – региональный компонент не предусмотрен, и в связи с изменениями в области его правовой базы на федеральном уровне, вводить его в учебный процесс уже нет необходимости. Применительно к Республике Мордовия национально – региональный компонент был представлен в виде:

- оборудования и оснащения кабинетов мордовских языков необходимыми для обучения инструментами: электронными дисками, наглядными пособиями, портретами общественных деятелей Республики Мордовия (в общеобразовательных

[130] Федеральный закон от 18.07.2009 № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам выплаты стипендий и организации образовательного процесса в образовательных учреждениях» / СЗ РФ. 2009.- № 29. Ст. 3621.

учреждениях республики оборудовано 152 кабинета родного языка);

- организации культурных мероприятий, экскурсий, олимпиад и т.д. Школы республики и регионов РФ с компактным проживанием мордовского населения ежегодно бесплатно обеспечиваются учебниками национально-региональной тематики. Только в 2010 году издано и приобретено 22 наименования учебной литературы национально-региональной направленности для общеобразовательных учреждений Республики Мордовия и регионов РФ с компактным проживанием мордовского населения.

Учитывая тот факт, что в Мордовии согласно последней переписи мордвы 30,2%[131], можно ли признавать эффективными произведенные расходы в рамках реализации национально-регионального компонента, учитывая, что последний уже официально не существует в связи с изменением структуры образовательных стандартов? И вообще, в чем заключалась эта предполагаемая эффективность в тот момент, а именно в 2004 году, когда стандарты I поколения его предусматривали? Ведь от оснащения кабинетов, обучения мордовскому языку и обеспечения бесплатной литературой уровень образованности населения существенно не изменился.

Рассмотрим более подробно каждый из обозначенных нами видов финансового контроля в сфере образования.

---

[131] Официальный сайт региональной газеты «Республика молодая» [Электронный ресурс].URL.: http://rm.saransk.ru/?id_refer=2443 (дата обращения: 29.02.2012)

1. Контроль за обоснованностью и результативностью принятия решений о целевых программах развития образования синонимичен понятию «аудит эффективности».

В последнее время вопросы обеспечения эффективности бюджетных расходов являются обоснованно актуальными. Более того, проблемам обеспечения эффективности расходования бюджетных средств, необходимых для реализации целевых государственных программ посвящается большое количество научных работ. При этом эффективность публичных расходов можно характеризовать как совокупность обязательных признаков финансовой деятельности, а именно: результативности, экономности, целевого характера и своевременности публичных расходов[132].

На наш взгляд, эффективность расходования бюджетных средств предопределяет эффективность мероприятия, на реализацию которого они выделяются, и наоборот, эффективность мероприятия обуславливается эффективностью бюджетных расходов. Именно поэтому эффективность той или иной концепции будет также обладать обозначенными выше признаками. При принятии долгосрочного мероприятия, предполагающего значительное расходование бюджетных средств, в первую очередь необходимо анализировать его концепцию на предмет наличия данных признаков.

Так, например, в целях обеспечения безбарьерного доступа лиц с ограниченными возможностями к объектам и услугам, в том числе образовательным органами государственной власти была принята государственная

[132] Барыкин Е.А. Организационно-правовые основы реализации принципа эффективности публичных расходов в российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10.

программа «Доступная среда», реализация которой рассчитана на 2011-2015 гг. Полноценная реализация безбарьерных условий невозможна без значительных и предназначенных для этого бюджетных расходов. Однако в тексте программы отмечено наличие некоторых рисков самой концепции, выраженных в отсутствии ожидаемых конечных результатов, неактуальности планирования мероприятий относительно развития технологий, недостаточной гибкости и адаптируемости концепции к внешним факторам, дублировании и несогласованности действий при реализации мероприятий в рамках программы и т.д. Исходя из этого, риск неэффективных бюджетных затрат также имеет место быть[133].

Таким образом, как видно из рассматриваемой нами проблематики, в программе «Доступная среда» результативность, своевременность и целевой характер изначально ставятся под сомнение, а значит, органы государственной власти отчасти допускают возможность признания программы «Доступная среда» в отношении учащихся неэффективной. Программа рассчитана на пять лет, вопрос о том, когда можно будет сказать, эффективна программа или нет, также остается открытым.

Итак, целью образовательной деятельности, реализуемой вне зависимости от уровня образовательной системы и субъектного состава, соответствующего этому уровню, является обеспечение обучающихся умениями и навыками, сопровождаемое констатацией достижения ими установленных государством образовательных цензов. Исходя из этого,

---

[133] Постановление Правительства РФ от 17.03.2011 № 175 «О государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2015 годы» // СЗ РФ. 2011. № 13. Ст. 1765.

возникает вопрос, как проверить на эффективность некоторые государственные программы, в частности программу «Доступная среда», ждать, пока «экспериментальные обучающиеся» будут сдавать экзамены в целях выявления улучшений в области их подготовки?

Так, основными методами рассматриваемого вида контроля являются в первую очередь аналитические методы, а именно анализ первоначальных данных о состоянии сферы вложения бюджетных средств, анализ результатов реализации программы, направленной на улучшение состояния определенной сферы, анализ достаточности выделяемых бюджетных средств, анализ соотношения запланированного и полученного. Однако на практике чаще всего получается ситуация, когда аудит эффективности начинает применяться по истечении какого-либо промежутка времени, т.е. когда программа уже принимается, на ее реализацию выделяются денежные средства, т.е. когда расходы в определенной степени уже производятся. В 2010 году нами был произведен социологический опрос учителей средних общеобразовательных учреждений г. Саранска с целью выяснить эффективность реализации приоритетного национального проекта «Образование». На основании полученных данных можно было сделать вывод о том, что большинство принимаемых целевых программ в сфере образования – это чисто теоретические проекты, не основанные на практике. На наш взгляд, аудит эффективности должен включать в себя такие методы исследования обоснованности и результативности осуществления расходов на тот или иной проект, которые будут актуальны не по мере практической реализации проекта, а

заблаговременно. Аудит эффективности, как нам кажется, должен основываться на социологических методах: опросах, анкетировании и т.д. с целью выяснения именно у субъектов образовательных правоотношений, может ли тот или иной проект улучшить их положение или нет.

2. Финансовый контроль за предоставлением достаточного количества бюджетных средств, направленных на обеспечение **потребностей** образовательных учреждений. В основе финансового обеспечения образовательных учреждений лежит принцип нормативно-подушевого финансирования. Это означает, что количество денежных затрат определяется на одного обучающегося и количества обучающихся в образовательном учреждении. Целью перехода на нормативно-подушевое финансирование является ориентация на повышение эффективности бюджетного финансирования, повышение качества бюджетной образовательной услуги общего образования. Учитывая, что потребности определяются самостоятельно образовательным учреждением, в раскрытии данного вопроса необходимо четко представлять, что означает потребность в сфере образования. По сути потребности образовательного учреждения достигаются посредством, во-первых, их точного определения в зависимости от количества учащихся, их специфики, стоимости образовательной услуги и ряда других условий, а во-вторых, выделения на них денежных средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом норматив представляет собой размер бюджетного расхода, который приходится в расчете на одного обучающегося. Таким образом, потребности определяют нормативы. С учетом этого определения можно выделить

следующие виды потребностей, возникающих и существующих в рамках деятельности каждого образовательного учреждения: потребности в педагогическом составе, материальном обеспечении, социальном обеспечении. Однако в Российской Федерации предусмотрены типы образовательных учреждений, которые обладают определенной спецификой, что также нужно учитывать. Финансовый контроль за предоставлением достаточного количества бюджетных средств, направленных на обеспечение потребностей образовательных учреждений особенно важен на современном этапе развития общества в силу недостаточного опыта образовательных учреждений формировать свои потребности. Приведем пример. Как уже было отмечено, норматив утверждается исходя из типа образовательного учреждения, что позволяет учесть и финансово обеспечить отдельные категории обучающихся, особенно нуждающиеся в социальной поддержке. Так, согласно Закону РМ от 28.12.2004 № 102-З «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия» бесплатными комплектами учебников должны обеспечиваться дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и т.д.[134]. Всего в 2010 году на субвенции, выделенные из республиканского бюджета, приобретено 35000 экземпляров учебной литературы, что является недостаточным для обеспечения всех нуждающихся. Так, например, в Чамзинском районе на период 2010 г. существовала реальная необходимость обеспечения 176 обучающихся, из которых были

[134] Закон Республики Мордовия от 28.12.2004 № 102-З «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия // Справочно-правовая система Гарант [Электронный ресурс].URL.: http://www.garant.ru/hotlaw/mordovia/333052/#review (дата обращения: 11.12.2011)

обеспечены лишь 37[135]. Отчасти существующая проблема возникает в связи с неудовлетворительным участием образовательных учреждений в планировании посредством принципа нормативно-подушевого финансирования расходов, необходимых для обеспечения гарантий права на образование всех категорий граждан.

Принцип нормативно-подушевого финансирования, основная цель введения которого заключается в повышении уровня образовательной услуги за счет достаточного и эффективного финансового обеспечения сферы образования, в настоящий момент не в полной мере реализуется. В связи с расширением финансовой самостоятельности школ особенно важен контроль в процессе дальнейшего неукоснительного распределения полученных средств на удовлетворение потребностей.

Основными методами рассматриваемого вида контроля, на наш взгляд, будут являться наблюдение за подконтрольным объектом или общее ознакомление с состоянием его финансовой деятельности и проверка, которая проводится на месте с использованием балансовых, отчетных и расходных документов для выявления нарушений финансовой дисциплины и устранения их последствий[136].

Однако по мере изменения некоторых содержательных аспектов в сфере образования методы осуществления соответствующего вида финансового контроля также претерпевают изменения. Так, в основе организации финансового контроля лежат соответствующие нормативно–закрепленные, руководящие идеи – принципы. Их

---

[135] Информация предоставлена Прокуратурой Республики Мордовия.
[136] Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 212.

неукоснительное соблюдение и реализация в области финансового обеспечения общего (среднего) образования - оптимальное решение. Так, например, принцип гласности финансового контроля, выражающийся в процедуре информирования граждан о содержании различных финансово-плановых мероприятий должен реализоваться в образовательной сфере за счет обязывания школ предоставлять или, к примеру, самостоятельно выкладывать необходимую информацию о расходах на одного обучающегося в сети интернет на официальных сайтах.

3. Финансовый контроль за деятельностью органов управления образованием. По мнению Ю.А. Крохиной, субъекты бюджетного контроля могут быть контролирующими и контролируемыми. При этом, например, в отношении формирования и исполнения федерального бюджета контролирующими субъектами являются Счетная палата РФ, Федеральное казначейство, Росфиннадзор. При этом Ю.А. Крохина отмечает, что контролируемыми субъектами могут быть главные распорядители, распорядители бюджетных средств и т.д.[137]. В свою очередь главные распорядители бюджетных средств или применительно к нашей классификации органы управления системой образования организуют и осуществляют ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности, осуществляют контроль за целевым использованием, представлением отчетности об использовании бюджетных средств подведомственных им государственных и муниципальных учреждений.

В части 4 Бюджетного кодекса РФ «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской

[137] Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник. М. 2010. С.408 - 409.

Федерации» представлены несколько составов правонарушений, которые имеют непосредственное отношение к системе управления образованием Российской Федерации, более того – распространены на практике. Необходимо отметить, что вопрос о соотношении финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства дискуссионный. По мнению Д.Л.Комягина «непосредственная связь между финансовым контролем и бюджетной ответственностью существует де-факто, т.к. без возможности применения санкций проведения контрольных мероприятий теряет смысл. Практика показывает, что содержание института финансового контроля полноценно можно изучить, только исследуя по очереди его составляющие – бюджетный контроль, налоговый контроль, валютный контроль, для чего необходимо перейти в специальную часть финансового права»[138].

Как уже было отмечено, необходимо выделять финансовый контроль за деятельностью органов управления образовательным учреждением. Современная средняя общеобразовательная школа – сложное социально-педагогическое учреждение, строящееся на принципах единоначалия (директор) и самоуправления (ученического, педагогического и родительского). На наш взгляд, данный вид контроля тесно связан с финансовым контролем за соблюдением законодательства в сфере образования, по сути, это одно и тоже. Проанализировав практику прокурорского реагирования в сфере образования, размещенную на

[138] Комягин Д.Л. К вопросу о соотношении финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства // Государственный контроль. 1811-2011 [Текст]: сб. науч. трудов, посвящ. 200-летию Государственного контроля. Курск, М., 2011.С.18.

официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ, можно прийти к выводу, что почти повсеместно права детей нарушаются самими учителями и администрациями образовательных учреждений.

Приведем пример. Так, в 2006 году с начала реализации в рамках приоритетного национального проекта «Образование» проверки проведены в 140 образовательных учреждениях республики (20% от общего количества получателей средств по приоритетному национальному проекту «Образование»). В 41 проверенном образовательном учреждении выявлены финансовые нарушения администрациями учебных заведений на общую сумму 85,8 тыс. руб., касающиеся начисления и выплаты вознаграждения за классное руководство педагогическим работникам. Как видно, злоупотребления органов управления образовательным учреждением непосредственно отражается на правах субъектов образовательных правоотношений, что недопустимо.

Следует отметить также в последнее время активно развивающийся вид финансового контроля в сфере управления образовательным учреждением – общественный контроль, который осуществляется путем создания попечительских советов в школах. Попечительский совет школы представляет собой коллегиальный орган самоуправления, первостепенной задачей функционирования которого, в соответствии с уставом школы, является решение отдельных вопросов привлечения внебюджетных средств для обеспечения деятельности и последующего их направления на развитие общеобразовательного учреждения в соответствии с его уставными целями и задачами. Однако о положительной

практике осуществления общественного контроля посредством привлечения попечительских советов, добросовестно осуществляющих контроль за целевым использованием внебюджетных средств администрацией общеобразовательного учреждения, на сто процентов говорить не приходится. Ведь нередки случаи привлечения внебюджетных источников с явным нарушением законодательства.

Приведем пример. Прокурор обратился в суд в интересах воспитанников-инвалидов «Ладвинского дома-интерната для умственно отсталых детей», оставшихся без попечения родителей. В нарушение законодательства с детьми были заключены договоры о платном стационарном обслуживании, по которым с их лицевых счетов ежемесячно удерживалось 75% пенсии по инвалидности. Кроме того, на основании решения попечительского совета дома-интерната со счетов воспитанников производились списания ежемесячных денежных выплат и дополнительные удержания из пенсии, что, конечно же, недопустимо.

Современное реформирование сферы образования, которое в некоторых моментах далеко от совершенства, и выражается во внедрении в сложившуюся практику большого количества теоретических и заимствованных положений, как никогда требует достижения принципа эффективности финансирования этих нововведений. В связи с существованием таких проблем и спорных моментов особенную важность приобретает финансовый контроль в сфере образования. Однако еще большую актуальность финансовый контроль приобретает в связи с участившимися

нарушениями в сфере образования. Расходы на развитие образования с каждым годом возрастают, а вместе с тем возрастают нецелевое использование бюджетных средств и злоупотребления субъектов управления в сфере образования. Поэтому финансовый контроль выступает неотъемлемым и необходимым финансовым инструментом.

Заключение

Потребности государства и общества, возникновение которых обусловлено историческим развитием, сменой приоритетов в области внутренних и внешних связей формируют функции государства, под которыми понимаются основные, главные направления его деятельности. Публичные расходы формируются в зависимости от публичного интереса и потребностей и представляют собой затраты публичных фондов денежных средств, опосредованные социально-экономическими отношениями публичного характера. Расходы на образование являются значимой частью системы публичных расходов в Российской Федерации и выступают в качестве затрат, необходимых для формирования социально, культурно и профессионально ориентированной личности, необходимой для развития современного общества, а также для повышения уровня конкурентоспособности России на мировой арене.

При формировании расходов на образование в Российской Федерации имеет первостепенное значение организационно-правовая основа образования. С ее учетом, условно все расходы в области образования можно поделить на три большие группы:

- расходы, направленные на функционирование образовательных учреждений и вытекающие из этого расходы на обеспечение предоставления ими образовательных услуг гражданам;

- расходы, направленные на развитие системы образования в Российской Федерации;

– расходы, направленные на функционирование органов управления образованием.

В Конституции РФ гарантируется общедоступность и бесплатность образования. Формирование расходов на образование первостепенным образом зависит от государственной политики в области образования в РФ. При этом образовательная политика и государственная политика в области достаточного для этого финансового обеспечения - два самостоятельных, но тесно связанных механизма реализации одной и той же цели, причем непродуманность отдельных аспектов одной - влечет неэффективность и нерациональность другой сферы.

Современное реформирование сферы образования, которое в некоторых моментах далеко от совершенства, и выражается во внедрении в сложившуюся практику большого количества теоретических и заимствованных положений, как никогда требует достижения принципа эффективности финансирования этих нововведений. В связи с

существованием таких проблем и спорных моментов особенную важность приобретает финансовый контроль в сфере образования. Однако еще большую актуальность финансовый контроль приобретает в связи с участившимися нарушениями в сфере образования. Область образования, как отмечается в Законе РФ «Об образовании» является приоритетной, расходы на ее развитие с каждым годом возрастают, а вместе с тем возрастают нецелевое использование бюджетных средств и злоупотребления субъектов управления в сфере образования. Таким образом, какими бы существенными изменениями не сопровождалось развитие системы общего (среднего) образования и как бы в зависимости от этого не изменялась государственная политика в области ее финансирования, первостепенным инструментом в области установления законности в сфере реализации права каждого на образование является финансовый контроль.

Важностью образовательной сферы как приоритетного направления государственной политики обусловлен тот факт, что расходы на образование составляют высокий процент в общем объеме бюджетных расходов. Именно поэтому особенную важность приобретает системный анализ как образовательной, так и бюджетной составляющей одного процесса – процесса развития образование как общественно значимого блага, целенаправленного процесса воспитания и обучения в интересах человека, семьи, общества, государства.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 2009. № 7.

2. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

5. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

6. Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Российская газета. 2012. № 283.

7. Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Российская газета. 2012. № 283.

8. Федеральный закон от 18.07.2009 № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам выплаты стипендий и организации образовательного процесса в образовательных учреждениях» / СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3621.

9. Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7049.

10. Федеральный закон от 24.12.2002 № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» // Парламентская газета. 2002. № 246-247.

11. Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.

12. Федеральный закон от 26.12.2005 № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» // СЗ РФ. 2005. № 52. Ст. 5602.

13. Федеральный закон от 23.12.2004 № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» // СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5277.

14. Федеральный закон от 23.12.2003 № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» // Парламентская газета. 2003. № 239.

15. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

16. Федеральный закон от 30.12.2001 № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» // Российская газета. 2001. № 256.

17. Закон Республики Мордовия от 28.12.2004 № 102-З «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия // Справочно-правовая система Гарант [Электронный ресурс].URL.: http://www.garant.ru/hotlaw/mordovia/333052/#review (дата обращения: 11.12.2011)

18. Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. № 66.

19. Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г.// Российская газета. 2003. № 93.

20. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. № 109.

21. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. № 86.

22. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. № 97.

23. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. «Российская газета».- 2008 .- № 230.

24. Постановление Правительства РФ от 17.03.2011 № 175 «О государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2015 годы» // СЗ РФ. 2011. № 13. Ст. 1765.

25. Приказ Минфина России от 21.12.2012 № 171н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Финансовая газета. 2013. № 7.

26. Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // СПС «Консультант плюс».

27. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов // Социальный мир. 2011. №35.

28. Аристов Н.Я. Состояние образования России в царствование Александра I-го. Киев. 1879.

29. Байденко В.И., Селезнева Н.А. Болонский процесс: глоссарий. М., 2009.

30. Барыкин Е.А. Организационно-правовые основы реализации принципа эффективности публичных расходов в российской Федерации Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011.

31. Вернадский Г.В. История России. Т.1. Древняя Русь. Тверь - М. 1996.

32. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев. 1981.

33. Геренштейн А.М. Народное образование. Спб. 1897.

34. Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик. Статистический сборник. М., 1962.

35. Государственный бюджет СССР. 1988. Краткий статистический сборник. М., 1988.

36. Государственный бюджет СССР. 1989. Краткий статистический сборник. М., 1989.

37. Золотые страницы финансового права России. Т. 1. У истоков финансового права; Т. 2. Лебедев В. А. Финансовое право: учебник. М., 1998-2000.

38. Капустин М.Н. Чтение о политической экономии и финансах. Ярославль, 1879.

39. Кеппен А.П. Горнозаводская промышленность России: (История горн. дела; горно-учеб. заведения). СПб. 1893.

40. Козырин А.Н. Финансирование экспорта образовательных услуг в Российской Федерации // Реформы и право, 2010. № 3.

41. Комягин Д.Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3.

42. Комягин Д.Л. «К вопросу о соотношении финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства» // Государственный контроль. 1811-2011 [Текст]: сб. науч. трудов, посвящ. 200-летию Государственного контроля. Курск, Москва, 2011.

43. Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие. М., 2011.

44. Корф Д. В. Правовые основы финансирования образования в США // Дисс. на соискание учёной степени кандидата наук, М., 2009.

45. Куломзин А.Н. Финансовые документы царствования императора Александра I**.** СПб, 1885.

46. Лешков В.Н. Народное просвещение по указам Петра Великого: читано 21 февр. 1877 г. в годичном заседании Московскаго юридическаго о-ва. М., 1877.

47. Медынский Е.Н., Пфингстен Н. Бюджеты земских школ // Земское дело. 1914. № 21.

48. Мигулин П.П. Экономический рост русского государства за 300 лет (1613-1912). М., 1913.

49. Мирские доходы и расходы за 1894 год в 50-ти губерниях Европейской России, с подробным подразделением по отдельным статьям. Спб, 1898.

50. Михеев С.П. История Русской армии. Вып. 1. М. 1910-1912.

51. Народное хозяйство СССР за 60 лет. Юбилейный статистический сборник. М., 1977.

52. Озеров И.Х. Основы финансовой науки: курс лекций, чит. в С.-Петерб. и Моск. ун-те. Вып. 1-2. М., 1909-1910.

53. Плотников К.Н. Бюджет советского государства. М., 1945.

54. Погодин М.П. Образование и грамотность в древнем периоде Русской истории. М., 1871.

55. Расходы на социально-культурные мероприятия по единому государственному бюджету СССР за 1 и 2 пятилетки. М., 1939.

56. Рождественский С.В. Очерки по истории систем народного просвещения в России в XVIII-XIX веках. Т. 1. СПб, 1912.

57. Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802-1902. СПб, 1902.

58. Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества. М., 1995.

59. Сторожев В.Н. К истории русского просвещения XVII в. Киев, 1890.

60. Субботина К.И. Народное образование и бюджет. М., 1965.

61. Субботина К.И. Планирование и финансирование расходов на просвещение: Дисс … канд. эконом. наук. М., 1958.

62. Теремитин Ф. Расходы на народное образование при Советской власти и царском правительстве: М., 1922.

63. Финансы СССР. Статистический сборник. М., 1962

64. Холмогоров В.И. Исторические материалы для составления церковных летописей Московской епархии. Вып. 4. М., 1885.

65. Черноверхский А. М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации // автореф. дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2010.

66. Четвернин В.А. Проблемы общей теории права и государства. М., 2010.

67. Ялбулганов А.А. «Модельный закон о государственном финансовом контроле»: развитие российского законодательства и доктрины о государственном финансовом контроле» // Государственный контроль. 1811-2011: сб. науч. трудов, посвящ. 200-летию Государственного контроля.- Курск, Москва, 2011.

68. Янжул И.И., Чупров А.И. Экономическая оценка народного образования. СПб, 1899.